

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito

Graduação em Direito

Conflito de competência para legislar sobre direitos  
dos usuários de serviços públicos

Letícia Leal Lengruber

Brasília - Junho/2014

Letícia Leal Lengruber

## Conflito de competência para legislar sobre direitos dos usuários de serviços públicos

Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito no programa de graduação em  
Direito da Faculdade de Direito na UnB.

Orientação: Prof. Dr. Henrique Araújo  
Costa.

Brasília- Junho/2014

Letícia Leal Lengruber

**Conflito de competência para legislar sobre direitos dos usuários de serviços  
públicos**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília  
como exigência parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito, sob orientação do Prof.  
Doutor Henrique Araújo Costa.

Aprovada em 27 de junho de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa (Orientador)  
Faculdade de Direito - UNB

---

Prof. Dr. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar  
Faculdade de Direito - UNB

---

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes  
Faculdade de Direito - UNB

Brasília  
2014

**Para Alexandre e Mathias, com amor.**

## **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo identificar as razões que levam à sistemática declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais que tratam de direitos dos usuários de serviços de energia elétrica e telecomunicações. São analisadas dezoito ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) contra leis estaduais protetoras do consumidor de serviços públicos ou de atividades de utilidade pública. No estudo foram identificados os argumentos utilizados por cada ministro, assim como as incoerências nestes discursos. A conclusão do trabalho evidencia que o Supremo Tribunal Federal considera inconstitucionais normas estaduais versando sobre energia elétrica e telecomunicações por serem setores altamente regulados e cujas atividades são delegadas pela União por meio de contratos de concessão.

Palavras-chave: controle de constitucionalidade, competências legislativas, consumidor, energia elétrica, pacto federativo, serviços públicos, telecomunicações.

## **Abstract**

This work aims to identify the reasons that lead to systematic declaration of unconstitutionality of state laws dealing with the rights of users of electricity and telecommunications services. Eighteen direct actions of unconstitutionality (ADIs) that contest state laws protective of the consumer of public services or utilities activities are analyzed. The study identifies the arguments used by each justice, as well as inconsistencies in their discourses. The conclusion of the study shows that the Supreme Court considers unconstitutional state statutes that protects the consumer on energy and telecommunications because these sectors are highly regulated and their activities are delegated by the federal government through concession contracts.

**Keywords:** control of constitutionality, legislative powers, consumer, energy, federative pact, utilities, telecommunications.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>13</b>
1.1 BREVÍSSIMA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA .....	13
1.2 DISTRIBUIÇÃO DE PODERES LEGISLATIVOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: TEORIAS E PRÁTICA .....	14
1.3 SOBRE NORMAS GERAIS E ESPECÍFICAS.....	19
1.4 CONCORRÊNCIA ENTRE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DIVERSAS.....	21
1.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	23
<b>CAPÍTULO 2 - ENERGIA ELÉTRICA E TELECOMUNICAÇÕES: A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS ESTADUAIS PROTETIVAS DO USUÁRIO.....</b>	<b>24</b>
2.1 ENERGIA E TELECOMUNICAÇÕES: MATÉRIAS RESERVADAS À UNIÃO .....	25
2.2 CONTRAPOSIÇÃO ENTRE AS FIGURAS DE USUÁRIO E CONSUMIDOR .....	28
2.3 VEDAÇÃO DE INTERFERÊNCIA DE LEIS ESTADUAIS NA REGULAÇÃO DE RELAÇÕES CONTRATUAIS DA UNIÃO .....	32
2.4 NECESSIDADE DE TRATAMENTO UNITÁRIO DO TEMA.....	35
2.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	37
<b>CAPÍTULO 3 - AÇÕES IMPROCEDENTES: TRANSPORTE, COMBUSTÍVEIS E CAFÉ .....</b>	<b>39</b>
3.1 ADI 903/MG: SOBRE ADAPTAÇÕES NOS COLETIVOS PARA FACILITAR O ACESSO DE DEFICIENTES FÍSICOS .....	39
3.2 ADI 1980/PR: SOBRE O DIREITO À INFORMAÇÃO DA PROCEDÊNCIA E QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS COMERCIALIZADOS .....	42
3.3 ADI 2359/ES: SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DE GLP POR MEIO DE BOTIÕES DE GÁS REUTILIZÁVEIS .....	45
3.4 ADI 2832/PR: DIREITO CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADO A UM BOM CAFEZINHO.....	48
3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	50
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>51</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO – TABELA DE JURISPRUDÊNCIA .....</b>	<b>57</b>



## Introdução

O problema do conflito de competência para legislar sobre direitos dos usuários de serviços públicos veio ao meu encontro numa conversa informal com o pesquisador Alexandre Araújo Costa, do Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Brasília - UNB. Juntamente com o pesquisador da Faculdade de Direito, Juliano Zaiden Benvindo, ele coordenou uma pesquisa que catalogou e analisou todas as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) julgadas no Supremo Tribunal Federal (STF) até 2012 (aproximadamente 4900 ações), com o objetivo de entender “a prática cotidiana desenvolvida pela Suprema Corte brasileira, [...], no exercício do controle concentrado de constitucionalidade” (Benvindo; Costa, 2013, p.6). Um dos resultados obtidos nesta análise foi a constatação de que foram consideradas procedentes todas as ADIs contra leis estaduais que tinham como objetivo a proteção dos consumidores de serviços públicos de energia elétrica e telecomunicações.

Ao saber disso meu lado reguladora – sou servidora da Agência Nacional de Energia Elétrica há aproximadamente 5 anos – falou mais alto e argumentei que apenas a União tinha competência para legislar sobre essas matérias. Ou seja, a questão não era assim tão polêmica, já que falávamos de uma competência privativa da União que estava explícita no artigo 22 da Constituição Federal. Porém, esta certeza foi abalada quando ele me lembrou da competência concorrente dos entes da Federação, também explícita na Constituição, para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor<sup>1</sup>.

Este trabalho nasceu da curiosidade de entender melhor o tema. Optei por realizar um trabalho empírico, utilizando como **objetos de pesquisa as decisões das ADIs que versam sobre suposta invasão de competência legislativa dos estados em matéria de energia elétrica, telecomunicações, gás e combustíveis e transporte público**. Para identificar as ações de interesse, inicialmente utilizei a base de dados cedida por Alexandre Costa. Num segundo momento, fiz uma busca no sítio eletrônico

---

<sup>1</sup> Art. 24. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
[...]  
V - produção e consumo;  
[...]

do STF utilizando combinações das palavras “inconstitucionalidade”, “competência”, “telecomunicações”, “energia elétrica”, “transporte”, “gás”, “combustível”. Essa pesquisa mostrou algumas outras ações julgadas no ano de 2013, que não constavam da base de dados utilizada. As medidas cautelares não foram objeto das buscas, porém, no curso do trabalho encontrei citações a algumas decisões liminares que enriquecem o debate e, por isso, foram incluídas na amostra, conforme pode ser visto na tabela de jurisprudência disposta no Anexo deste documento.

Em relação aos serviços públicos de distribuição de combustíveis e transporte, apesar da jurisprudência do tribunal seguir a tendência de procedência que observamos nas ações sobre energia e telecomunicações, foram encontradas, quatro ações improcedentes. Interessei-me pela análise destes votos e pela comparação entre os argumentos lá proferidos e aqueles constantes nas ações que versam sobre consumo de serviços de energia e telecomunicações.

Por fim, completa a lista a ADI 2.832/PR, que foi considerada improcedente e cuja lei estadual impugnada obriga a impressão de informações nos rótulos de embalagens de café comercializado no Paraná. Foi interessante conhecer quais as razões utilizadas pelo relator para justificar a constitucionalidade da lei que trata de consumo, mas também de comércio interestadual, matéria de competência legislativa privativa da União, assim como energia, telecomunicações e transporte.

A amostra selecionada, cujas principais informações encontram-se organizadas na forma de uma tabela de jurisprudência (vide Anexo), resultou em 19 ações:

- ADIs 3.322/DF, 3.343/DF, 3.533/DF, 3.558/RJ, 3.661/AC, 3.729/SP, 3.847-SC, 3.905/RJ, 4.083/DF, 4.478/AP, 4.533-MC/MG e 4.715-MC/MG. Estas ações versam sobre conflito de competência para legislar sobre relações de consumo de serviços de energia elétrica e telecomunicações;
- ADIs 855/PR, 1.980/PR, 2.334/DF e 2.359/ES, que tratam sobre conflito de competência legislativa na área de consumo, gás e combustíveis automotivos;

- ADIs 874/BA e 903/MG. Ambas atacam leis sobre transporte público e direito à saúde e segurança dos passageiros;
- ADI 2.832/PR, que impugna lei sobre direitos dos consumidores de café .

Analisar e comparar as razões destas decisões mostrou-se uma atividade extremamente interessante, principalmente devido às incoerências e aos argumentos falaciosos encontrados nos votos. Este trabalho centra-se justamente no descortinar destas falas, mostrando entre outras coisas os erros argumentativos, os comportamentos muitas vezes antagônicos dos ministros em processos análogos, a diferença de tratamento a depender do tipo de atividade em jogo, etc. Enfim, na compreensão das razões e dos interesses por trás da exclusão das leis estaduais que tentam fortalecer a posição de consumidor do serviço público.

A monografia foi assim organizada: início o Capítulo 1 discorrendo sobre as teorias envolvidas no estudo de distribuição de competências federativas e mostrando como se deu esta repartição na Constituição Federal de 1988. Depois adentrei especificamente na seara das competências concorrentes, problematizando o conceito de *norma geral*, muito utilizado pelos ministros na discussão do tema *usurpação de competências*, do qual tratam as ADIs analisadas. A partir daí, discorro brevemente sobre formas de solucionar conflitos entre competências legislativas, de acordo com as teorias desenvolvidas pela doutrina.

No Capítulo 2 passo a discutir os argumentos dos ministros contra e a favor a constitucionalidade das leis estaduais que tratam de relações de consumo no âmbito dos serviços públicos de telecomunicações e energia. Lembrando que em relação a estas matérias todas as leis estaduais foram declaradas inconstitucionais pelo plenário.

No Capítulo 3, são analisadas algumas ADIs referentes aos assuntos de gás/combustíveis, transporte e comercialização de café. Ao contrário das ações estudadas no capítulo anterior, aqui as ações foram declaradas improcedentes. Comento os votos destes julgamentos, problematizando e fazendo comparações com as ações do capítulo anterior. Após, apresentarei as conclusões obtidas no trabalho.

Vale dizer que, embora o federalismo brasileiro se caracterize pela existência de três centros decisórios, União, estados e municípios, este trabalho trata de discutir a autonomia legislativa dos estados, excluindo a análise de decisões que tratem da questão do choque entre competências estaduais e municipais e entre competências federais e municipais.

# **Capítulo 1 - Competências Legislativas na Constituição de 1988**

## **1.1 Brevíssima contextualização histórica**

Assim como ocorreu nos Estados Unidos, o regime federal brasileiro se fundou no modelo conhecido por federalismo dualista, no qual há esferas de competências estanques e independentes para a União e os estados-membros. Na Constituição Brasileira de 1891, por exemplo, enquanto os poderes do ente central eram explicitamente enumerados, aos estados cabiam as competências remanescentes, de maneira que deveria abster-se a União de interferir em assuntos estaduais.

Apesar de parecer que o modelo fornecia grande autonomia para os entes locais, inclusive com repartição do poder tributário, o que ocorria na prática era que cada ente deveria se manter com os próprios recursos. Enquanto esta realidade era excelente para estados mais ricos à época como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os mais pobres ficavam abandonados e cada vez mais miseráveis. De acordo com Fernanda de Almeida (1991, p. 46), este foi provavelmente o principal fator que influenciou a mudança no nosso esquema federativo, que a partir de 1934 incorporou o cooperativismo entre os entes através das competências concorrentes da União e dos Estados.

Assim, a Constituição de 1934 foi a que primeiro estabeleceu o modelo que prevê competências legislativas privativas da União, remanescentes dos estados e, a par destas, uma esfera de competências concorrentes, em que se cogita do desdobramento pelos estados de normas gerais editadas pela União. As Constituições posteriores mantiveram a técnica de mesclar competências privativas enumeradas e remanescentes, além das concorrentes, com maior ou menor restrição de temas no rol de assuntos de responsabilidade comum de todos os entes políticos (Almeida, 1991, pp. 60-61).

Porém, o auge da centralização foi atingida com o regime militar iniciado em 1964. O regime constitucional de 67/69, sob as diretrizes do desenvolvimentismo e da segurança nacional, proporcionou o avanço do poder central em detrimento da autonomia dos entes federados, cujos Governadores eram escolhidos diretamente pelo Presidente da República (Gonzales, 2011, p. 14). Neste sentido, foi forjado o termo *federalismo de integração* para designar o modelo em que a União toma pra si um extenso e significativo rol de competências, o que lhe permite dirigir e controlar amplamente a atuação estatal. Com isso, mais distantes ficamos do ideal do federalismo, regime criado nos Estados Unidos no século XVIII para promover o respeito da diversidade na unidade, garantindo um governo nacional forte e ao mesmo tempo as liberdades individuais.

É portanto do contexto de autoritarismo e centralismo excessivos presentes no período de ditadura militar que surge a preocupação do constituinte de 1988 em fortalecer e reequilibrar o federalismo em nosso país. Sobre isso, explica Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Pretendendo mudar os rumos do federalismo brasileiro, mudou o constituinte de 1988 o esquema de repartição de competências. Sem criar modelo inédito, antes tomando como referencial padrões já testados no Brasil e no exterior, estruturou um sistema complexo em que coexistem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço ainda para a participação das ordens parciais na esfera de competências privativas da ordem central, mediante delegação. Mas a principal inovação, relativamente ao direito anterior, está na exploração mais acentuada das competências concorrentes, como alternativa para alcançar a descentralização almejada. (Almeida, 1991, p. 16)

## **1.2 Distribuição de poderes legislativos na Constituição de 1988: teorias e prática**

A teoria da distribuição de poder entre entes federados (competências repartidas verticalmente ou horizontalmente) foi bastante estudada por Karl Loewenstein. Ele observa que o federalismo constitui uma forma de divisão espacial e de controle vertical do poder público:

[...] a divisão ocorre a partir da existência de diversos núcleos políticos, sendo um deles de caráter central, que edita normas aplicáveis em todo território nacional, e os demais de caráter local, cujas normas e ações ficam circunscritas a suas próprias regiões do Estado parte. Cada centro de poder constitui um ente federado, com capacidade de auto-organização e com atribuições delineadas na Constituição. A distribuição espacial do poder entre os entes federados permite a realização de um controle político mútuo, que pela existência de um ente central e de entes parciais, pode ser denominado vertical.” (Loewenstein apud Gonzales, 2011, p. 6).

A doutrina<sup>2</sup> aponta a repartição constitucional de competências e rendas como a essência do pacto federativo, sendo fator determinante para o equilíbrio de poderes entre os componentes da Federação e para sua autonomia. O citado autor sintetiza a importância da repartição constitucional de competências e rendas neste belo trecho:

Ningún Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita, esta es la encarnación del contrato sobre la ‘alianza eterna’. Pro medio de este pacto, los Estados miembros, hasta entonces soberanos, prescinden de ciertos derechos inherentes a su soberanía en favor del Estado central, siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los otros miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidad estatal mayor. La organización federal se basa en la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando pro medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes (Lowenstein apud Gonzales, 2011, p. 7).

No Brasil, o Constituinte de 1988 optou por fortalecer o federalismo de equilíbrio<sup>3</sup>, como explica Douglas Gonzales, encampando “um modelo federalista arrojado, de três níveis – a União, os Estados-membros e Distrito Federal e os Municípios” (2011, p. 18). O sistema é baseado num complexo sistema de repartição de competências materiais, legislativas e tributárias, congregando critérios de ótica horizontal e vertical para a partilha de competências. De sorte que, além de contemplar competências materiais comuns e hipóteses de delegação de competência da União para

---

<sup>2</sup> Sobre isso, ver: 1) ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Atlas, 1991. 2) GONZALES, Douglas Camarinha. **Competência Legislativa dos entes federados; conflitos e interpretação Constitucional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2011. 3) LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ed. Ariel, 1986.

<sup>3</sup> Entende-se por federalismo de equilíbrio o sistema que busca reequilibrar o sistema federativo altamente centralizado através, por exemplo, de mecanismos de correção de disparidades econômicas e sociais das regiões, a redistribuição de renda entre os entes federados de alguns impostos, o planejamento regional de investimento e incentivos fiscais (Gonzales, 2011, p. 18).

os estados, houve significativo acréscimo dos temas em que os entes podem legislar de forma cooperativa, através das chamadas competências concorrentes.

Considerando apenas as competências legislativas dos entes federados que são objeto deste estudo (União, estados e DF), estão elas descritas na Constituição nos art. 22, art. 24, art. 25, §1º, art. 30, I e II. O artigo 22 traz as competências legislativas privativas da União, enquanto o art. 24 e o art. 30, II descrevem aquelas em que há competência concorrente da União, estados, municípios e Distrito Federal. Os dispositivos do artigo 25, §1º e art. 30, I, por sua vez, contêm as competências remanescentes dos estados e DF e competências legislativas privativas dos municípios, respectivamente. Em relação às competências privativas, explica a professora Fernanda de Almeida que:

No caso das competências privativas, a regra é que seu exercício seja conferido em plenitude à respectiva esfera de poder. Isto é, o poder competente fica autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência (Almeida, 1991, p. 111).

O rol de competências privativas da União é vasto e evidencia seu primado no campo da produção legislativa. Para nos concentrarmos naquelas mais relevantes a esta análise, importante ter em mente que é de competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (inciso I); águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (inciso IV); comércio exterior e interestadual (inciso VIII); diretrizes da política nacional de transportes (inciso IX), trânsito e transportes (inciso XI); jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (inciso XII), entre outros<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;  
 II - desapropriação;  
 III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;  
 IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;  
 V - serviço postal;  
 VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;  
 VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;  
 VIII - comércio exterior e interestadual;  
 IX - diretrizes da política nacional de transportes;  
 X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;  
 XI - trânsito e transporte;  
 XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;  
 [...]



Em regra, a União deve exercer em plenitude suas competências legislativas exclusivas, porém, o parágrafo único do artigo 22 traz a possibilidade de delegação aos estados da edição de normas sobre questões específicas relacionadas às competências constantes neste artigo. A delegação será feita por meio de lei complementar, que fixará seus limites materiais e formais. Apesar deste ser um autêntico instrumento para manutenção do equilíbrio federativo, não se tem notícia de que tenha sido utilizado alguma vez (Gonzales, 2011, p. 26).

Como já comentado, aos entes estaduais foram atribuídas em caráter privativo as chamadas competência remanescentes, de acordo com o prescrito no artigo 25 da Constituição Federal<sup>5</sup>. Contudo, como afirma Fernanda de Almeida, em tema de repartição de competências o que mais marca a Constituição de 1988 é a acentuada exploração das potencialidades da competência legislativa concorrente, na tentativa de se dar maior peso às ordens parciais no relacionamento federativo (Almeida, 1991, p. 148).

A competência concorrente conduz ao chamado federalismo cooperativo, onde os entes políticos atuam de forma conjunta em alguns temas de interesse nacional e regional, com suas competências delimitadas pela Constituição Federal. Em relação aos limites dos entes para seu exercício, Diogo de Figueiredo Moreira Neto as classifica em competências concorrentes *clássica e limitada (ou não cumulativa)*.

A primeira é caracterizada pela “disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal, ou de complementação, para preencher lacunas acaso por ela deixada” (Moreira Neto, 1988, p. 131).

No Brasil, atualmente adotamos o sistema não cumulativo, que existe quando “a União e os estados legislam limitadamente: a União devendo limitar-se a baixar diretrizes, normas fundamentais ou normas gerais e os Estados às normas específicas e de aplicação” (Moreira Neto, 1988, p. 133). Este sistema estabelece uma repartição vertical

---

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

<sup>5</sup> **Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

de competências na qual fica reservado à União um nível superior, qual seja, a competência para fixar as chamadas normas gerais, enquanto às unidades subnacionais (estados e DF) fica reservada a complementação da legislação nos limites de seus interesses.

No exercício da competência concorrente clássica, a legislação estadual pode ser tanto supletiva como complementar. De outra banda, na competência limitada os estados em geral legislam complementarmente à União: aos entes estatais caberá a edição de normas que complementem aquelas emanadas pelo poder central no que diz respeito às suas especificidades regionais. Apenas é permitido ao estado-membro suprir ausência de norma geral federal quando houver omissão da União. Neste caso o estado ganha competência legislativa plena no assunto já que poderá, além das normas específicas, editar norma geral em substituição ao ente central.

A competência supletiva dos estados-membros encontra-se positivada no parágrafo único do artigo 22 da CF:

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

E nos seguintes parágrafos do artigo 24 da CF:

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Portanto, diante da inexistência de lei federal, os estados poderão produzir as normas gerais e as particulares constantes no rol do art. 24. Como explica Douglas Gonzales, “aquelas terão eficácia provisória, pois se suspenderão apenas naquilo que lhe for contrário com o advento de normas gerais da União, mas a nova lei somente regulará as relações futuras com efeito *ex-nunc*.” (Gonzales, 2011, p. 55).

### 1.3 Sobre normas gerais e específicas

Como visto, no âmbito das competências concorrentes há algumas diretrizes constitucionais a serem seguidas, de acordo com o art. 24, §§1º ao 4º, quais sejam: a) a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; b) os estados poderão exercer a competência legislativa suplementar quando inexistir lei federal com normas gerais e c) haverá sobreposição da norma federal frente à legislação estadual no que lhe for contrária.

Para entender como operam essas diretrizes (e as próprias competências concorrentes), é importante identificar o sentido que o termo *norma geral*, presente no parágrafo 2º do artigo 24<sup>6</sup>, adquire na doutrina e na jurisprudência, já que este é o limite imposto pela Carta Magna aos legisladores federal e estadual.

Gonzales afirma que, do ponto de vista positivo, as normas gerais enfocam a estrutura, as diretrizes de certo subsistema jurídico. Por outro lado, elas não pormenorizam a relação jurídica, nem particularizam os princípios gerais às peculiaridades regionais (Gonzales, 2011, p. 49). O mesmo autor realizou vasta pesquisa bibliográfica sobre o assunto, colecionando as seguintes definições (Gonzales, 2011, pp. 49-53):

a) De acordo com Raul Machado Horta, normas gerais são aquelas que não esgotam o assunto, são incompletas, tomando a forma de lei quadro, ou seja, de uma moldura legislativa;

b) Já o jurista Cleber Otero observa que, em geral, são leis nacionais, dirigidas aos legisladores da União, estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, sem poderem, contudo, invadir o campo de competência particular de cada um desses entes.

---

<sup>6</sup> **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

c) Tercio Ferraz também se dedicou à questão, criticando as conceituações existentes, afirmando que a doutrina e a jurisprudência dispõem de uma definição operacionalmente inadequada ao termo. Ao mesmo tempo, propôs que se utilizasse como forma de diferenciação uma interpretação sistemática que leva em conta o interesse regrado. A necessidade de uma interpretação teleológica da norma advém do fato do critério lógico-formal, utilizado pelos autores acima citados, muitas vezes ser insuficiente para distinguir com propriedade as normas nacionais. A seguir ele explica como se daria a metodologia proposta:

Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral (Ferraz, 1994, pp. 249-250).

Tercio Ferraz está certo ao afirmar que faltam parâmetros normativos para descrever adequadamente as normas gerais, já que a Constituição não lhes estabeleceu delimitação alguma. Porém, o autor, com a intenção de estabelecer um critério mais objetivo de definição, acabou atribuindo ao termo uma significação que limita sobremaneira a capacidade legislativa dos entes periféricos. Afinal, não é porque a matéria é comum que todos os estados da Federação passam pelos mesmos problemas em relação a ela. O federalismo de equilíbrio visa justamente a proporcionar que os estados solucionem seus problemas respeitando suas peculiaridades locais, mas como veremos no capítulo seguinte, a definição de Tercio Ferraz é utilizada pelos ministros para limitar a competência legislativa local e impedir que os estados atuem na proteção de seus consumidores de serviços públicos.

Para além das definições doutrinárias, André Ramos Tavares empreendeu um estudo em que analisou 18 decisões proferidas pelo STF acerca da questão do federalismo na Constituição de 1988, observando os seguintes critérios utilizados pelo Tribunal para definir o que diferencia uma norma geral de uma norma especial/peculiar: (a) configuram-se normas gerais aquelas que demandam aplicação federativa uniforme; (b) configuram-se normas gerais aquelas normas detentoras de maior abstração; (c) são normas gerais aquelas que proíbem ou admitem certas condutas (Tavares, 2008, p. 188).

Em seu trabalho, Tavares cita o último critério como o mais “certo e seguro”. De fato, se específica lei federal consentir com a prática, não caberá à lei estadual dispor em sentido contrário; se determinada lei federal proibir certa prática, a lei estadual não poderá permiti-la.

Dos critérios utilizados por Ferraz para concluir se determinada matéria “extravasa o interesse circunscrito de uma unidade”, parece-me que o segundo (*envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional*) é empregado com maior acurácia. Isto porque, tanto quanto o critério de permissão/vedação identificado por Tavares, as tipologias e conceituações que interferem em questões sujeitas ao “intercâmbio nacional” também podem ser em grande medida observadas no próprio corpo da lei impugnada.

Contudo, após estudar a jurisprudência, percebi que a oposição entre norma geral e norma específica tem (ou ao menos deveria ter) importância menor para o desenlace das disputas das ações estudadas. Isso porque, indo na direção do critério de vedação/permissão observado por Tavares, se há norma federal permitindo ou vedando um comportamento, não poderá o estado legislar em sentido contrário. Por outro lado, se não houver outra norma, o estado sempre poderá se utilizar de sua competência legislativa suplementar.

A questão que se mostrou mais sensível quando se trata de legislação estadual relativa a consumo e serviço público é a concorrência entre competências legislativas, ou seja, compreender se o núcleo da lei impugnada pertence à matéria de competência privativa da União ou competência concorrente dos entes.

#### **1.4 Concorrência entre competências legislativas diversas**

Em sua pesquisa, André Ramos Tavares também percebeu que o grande desafio imposto pelas ADIs estudadas é realizar a correta subsunção do núcleo da lei impugnada a um dos ramos de direito previstos, ora no art. 22, ora no art. 24 da Constituição. O autor se pergunta: “Como é possível determinar, por exemplo, que uma determinada

matéria é de direito civil (e portanto, de competência única e exclusiva da União), ou de direito econômico (e, portanto, de competência da União, dos estados-membros e do Distrito Federal)” (2008, p. 189)?

Para responder a esta pergunta, o autor estabelece um critério que leva em conta dois fatores a serem analisados em relação à lei estadual: a) o objeto jurídico que se está a tutelar pela legislação; b) a finalidade da legislação frente à especificidade de seus regramentos. Gonçalves explica cada um desses critérios:

Pelo primeiro critério, deve-se perquirir os considerandos da lei, a necessidade constatada para a legislação e, sobretudo, o grau de interesse em foco para se constatar qual o objeto jurídico preponderante ao tema objeto da legislação; enfim, qual o interesse preponderante em foco.

Já o segundo critério busca elucidar a finalidade da lei, qual o seu intento e sua especialização no universo das normas apto a diferenciá-la de uma ou outra categoria jurídica para a correspondente qualificação constitucional de competência. Este critério foi sintetizado por André Ramos Tavares como a especificidade da lei, o objeto específico da lei, cuja resposta deverá nortear a sua classificação/antinomia. Daí, é preciso apartar assuntos díspares que são concomitantes e inter-relacionados a partir da finalidade da lei (2011, p. 99).

Ao aplicar este critério na ADI-MC 903, por exemplo, cujo objeto foi a Lei 10.820/92-MG, responsável por disciplinar o transporte coletivo intermunicipal de pessoas com deficiência, o autor percebeu que o relator Celso de Mello utilizou o critério da finalidade ou especificidade da lei para definir se ela era de competência privativa da União ou concorrente. Ao identificar que o tema específico da lei era “acesso e proteção do portador de deficiência”, e que a matéria de transporte era tratada apenas incidentalmente, o ministro votou pelo enquadramento da norma ao artigo 24, XIV e não ao artigo 22, XI da Constituição Federal.

Apesar da imprecisão intrínseca à atividade de enquadramento jurídico de tópicos híbridos, que tratam de mais de uma matéria entre aquelas enumeradas nos artigos 22 e 24 da CF, na ausência de diretrizes constitucionais para realizar tais categorizações, os critérios apontados por Tavares podem fornecer boas balizas para realizarmos uma análise crítica da constitucionalidade das leis estaduais questionadas.

## 1.5 Conclusão do capítulo

A repartição constitucional de competências para legislar é um requisito fundante para o chamado federalismo de equilíbrio e para a própria democracia, já que descentraliza não apenas os poderes administrativos como também os políticos, propiciando maior acesso da população ao processo de criação das normas. Porém, tão importante quanto especificar a partilha dos poderes na Constituição é promover seu efetivo gozo através de um funcionamento orquestrado e cooperativo dos entes federados na criação das leis de competência concorrente.

Por isso, além de mostrar como se dá a repartição constitucional de competências legislativas, procurei neste primeiro capítulo, através de pesquisa bibliográfica, compreender os principais obstáculos à efetivação de um federalismo menos centralizado, onde o sistema do condomínio legislativo<sup>7</sup> seja implementado de forma mais equilibrada. E a conclusão a que cheguei através do trabalho de André Tavares é que o Supremo baseia a análise de constitucionalidade de leis subnacionais em dois pilares: na abrangência territorial do objeto da lei e nos critérios de subsunção da norma a uma das matérias dispostas nos artigos 22 e 24 da Constituição.

No próximo capítulo mostrarei os resultados da pesquisa realizada a partir de ADIs contra leis estaduais que versam sobre direitos de usuários de serviços públicos de energia elétrica e telecomunicações, com o intuito de compreender qual é a real abertura do STF à intervenção dos estados-membros na tutela do consumidor-usuário.

---

<sup>7</sup> Expressão utilizada pelo jurista Raul Machado Horta no texto “Repartição de competências na Constituição Federal de 1988” (1993), citado no voto do Min. Gilmar Mendes na ADI 2.832/PR.

## **Capítulo 2 - Energia elétrica e telecomunicações: a inconstitucionalidade de leis estaduais protetivas do usuário**

O primeiro grupo de ações diretas de inconstitucionalidade estudadas neste trabalho diz respeito a leis estaduais ou distritais que versam sobre direitos dos usuários de serviços de energia elétrica e/ou telecomunicações. Conforme já explicado, essas ações foram selecionadas a partir do banco de dados de ADIs julgadas até dezembro de 2012, elaborado pelo grupo de pesquisa coordenado pelos pesquisadores da UNB Alexandre Costa e Juliano Zaiden. Além disso, também utilizei a ferramenta de buscas do site do STF, inserindo como palavras chaves os termos: telecomunicações, telefonia, energia elétrica, invasão, competência, consumidor, entre outros relacionados com o tema.

O objetivo inicial era selecionar apenas as ações com o mérito julgado, mas posteriormente alguns julgados em caráter liminar foram incluídos para complementarem a análise. O processo de seleção resultou nas seguintes ADIs que envolvem energia elétrica, telecomunicações e consumo: 3.343/DF, 4.478/AP, 3.847/SC, 3.533/DF, 3.661/AC, 3.322/DF, 3.558/RJ, 3.905/RJ, 3.729/SP, 4.083/DF, 3.322-MC/ DF, 4.533-MC/ MG e 4.715-MC/ MS (as três últimas julgadas apenas em sede de apreciação liminar.). As ações (tanto as julgadas liminarmente como no mérito) foram, sem exceção, consideradas procedentes, de forma a tornar inválidas as leis estaduais com a justificativa de usurpação de competência legislativa privativa da União, segundo os artigos 22, inciso IV e 175, parágrafo único, da Constituição.

Uma das características que chama a atenção nos votos proferidos é que os argumentos pela procedência das ações se repetem, tendendo a parecer que a posição da Corte é pacífica em relação à matéria. Porém, como será visto neste e no próximo capítulo, já houve muita discussão e votos dissidentes nas ADIs, tanto as que tratam de energia e telecomunicações, como as que tratam de serviços de transporte e combustíveis/gás. Essa discussão foi sendo suprimida com a natural rotatividade dos



ministros e hoje, ao menos em relação às matérias de energia elétrica e telecomunicações, as ações são consideradas procedentes por unanimidade.

A repetição das falas facilitou a identificação e a análise conjunta dos pressupostos utilizados para declaração de inconstitucionalidade das leis em questão. Pude reconhecer quatro tipos de argumentos distintos:

a) Invasão de competência constitucional da União, pois a matéria insere-se tão somente em sua competência privativa;

b) Contraposição entre as figuras do usuário e do consumidor, não podendo o usuário ser tutelado por leis estaduais;

c) Impossibilidade de interferência estadual nas relações jurídico-contratuais entre a União e as empresas concessionárias, notadamente se essa ingerência normativa afetar o equilíbrio-econômico financeiro do contrato;

d) Necessidade de tratamento unitário para os serviços de abrangência nacional.

A seguir, discutiremos cada um dos argumentos acima enumerados.

## **2.1 Energia e Telecomunicações: matérias reservadas à União**

O primeiro argumento é que as leis questionadas versam tão somente sobre as matérias de telecomunicações e energia e estas se inserem na competência legislativa privativa da União. Ao afirmarem isso, os magistrados negam a existência de controvérsia já que as leis não tratariam de matéria concorrente (consumo).

Energia elétrica e telecomunicações são temas que se encontram dispostos no artigo 22, parágrafo IV da Constituição, como sendo de competência privativa do ente central. Por isso, afirmam os ministros que, nos termos do parágrafo único do artigo 22 da Constituição, os estados e o DF apenas poderiam intervir mediante autorização de lei complementar.

Porém, entendo que estão equivocados os ministros quando enquadram toda e qualquer lei que trate de direitos dos usuários destes serviços apenas no artigo 22, parágrafo IV, negando a existência da tutela do consumidor. De todas as ações analisadas, não encontramos nenhuma cujo assunto não fosse do interesse direto do usuário, ou seja, todas versam sobre a relação de consumo existente entre o usuário e a concessionária. De certo, portanto, que as leis impugnadas tratam de matéria fruto da intersecção entre assuntos de competência federal e de competência concorrente.

Neste desiderato, importante é o questionamento do Ministro Relator Carlos Ayres Britto no julgamento em bloco das ADIs 3343, 4478, 3847 – contra leis estaduais que tentaram vedar a cobrança de assinatura básica de serviços públicos. Em seu voto ele questiona e tenta conceituar o que vem a ser legislar sobre telecomunicações e energia. Ou seja, ao contrário dos demais magistrados, Ayres Britto admitiu o conflito de competências e tentou traçar os limites para a competência federal. Segue abaixo trecho do voto do Ministro na ADI 3343/DF:

10. Com efeito, a Lei Distrital, ao desobrigar o consumidor do “pagamento de tarifas e taxas de consumo mínimas ou de assinatura básica” não conformou em abstrato os serviços de telecomunicações, de fornecimento de energia,... Noutras palavras, não dispôs o ato impugnado sobre:

**I – telecomunicações.** ... *“a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza”*; ou, ainda, sobre a *“transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meio óticos ou qualquer outro processo eletromagnético”* (art. 4º da Lei 4.117/1962). Assim como não legislou o ato impugnado sobre tudo o mais que signifique infraestrutura, instalações operacionais e condições de titularidade e investidura em prestação de serviços de telecomunicação, pois nesse preciso núcleo temático é que reside o objeto de atividade em si de legiferação sobre telecomunicações. Daí porque a autora da presente ação nada falou ou discorreu sobre em que se traduz a atividade legislativa sobre telecomunicação. Como também não diz absolutamente nada sobre o fundamento ou a base legal da cobrança por um serviço não efetivamente desfrutado pelo consumidor-usuário.

Em palavras diferentes mas com o mesmo sentido, legislar sobre telecomunicação nada tem a ver com relações jurídicas entre o efetivo prestador de serviço público e os respectivos usuários-consumidores. Basta ler o que dispõem os arts. 60 e 61, mais os arts. 145 a 172, todos da Lei Federal 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), assim como os arts. 4º a 9º e 30 da Lei 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações). E assim dispõem as Leis Federais em comento

porque legislar privativamente sobre telecomunicações é isso mesmo e não mais: conformar legislativamente os meios e modos significativos da comunicação vocal-auditivo-visual à distância, a implicar emissão, transmissão ou recepção de sinais, sons, imagens ou mensagens, por via elétrica ou eletrônica (telefonía, rádio, televisão, radiotelegrafia, radar e coisas do gênero). Não sobre os temas da produção e do consumo, nem da defesa do consumidor e da responsabilidade por danos a ele cometidos, pois, em tais matérias, a competência legislativa faz parte do que se poderia chamar de condomínio ou repartição de competências legislativas...

**IV – energia.** Legislar sobre energia é trazer regras sobre produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia, assim como fizeram, por exemplo, as Leis n. 9.427/1996 e 10.438/2002 (ADI 3.343/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 01/09/2011).

Ayres Britto buscou conceituar os serviços de telecomunicações e energia nas leis que regulamentam os respectivos serviços públicos e, desta forma, traçou limites na competência privativa da União. Para este magistrado, os assuntos de ordem técnica relativos à prestação dos serviços não se confundem com as relações de consumo dela decorrentes.

Porém, de forma majoritária, entendem os ministros da Corte que caberia apenas ao poder concedente a regulamentação dos direitos dos usuários do serviço por ele concedido, conforme prescreve o inciso II do parágrafo único do art. 175<sup>8</sup> da Constituição Federal.

A partir desta norma, o ente político concedente do serviço público, independente deste ser a União, os estados, o Distrito Federal ou os Municípios, deve editar lei que disponha sobre questões centrais da concessão, enumeradas nos incisos I a IV do referido artigo. Entretanto, não decorre daí a conclusão lógica que esta prerrogativa do poder concedente exclua a legislação concorrente de outros entes nas relações de consumo e quanto à responsabilidade por danos ao usuário.

É interessante comparar a situação dos serviços concedidos pela União com aqueles concedidos pelos estados e municípios. Enquanto estes entes estão proibidos de

---

<sup>8</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

**II - os direitos dos usuários;**

III - política tarifária;

se imiscuir nas relações contratuais entre União e concessionárias, aquela não deixa de impor normas nacionais<sup>9</sup> sobre a prestação de serviços de água e esgoto, por exemplo, de competência dos municípios.

Pois é justamente este o espírito do federalismo cooperativo: cada ente atuando dentro de seus limites de interesse para que os serviços sejam entregues à população e os direitos dos usuários sejam resguardados. O que se vê, contudo, é que o cooperativismo federal na tutela dos usuários de serviços públicos ocorre apenas em um sentido: do ente central para a periferia (estados e municípios). Ou seja, à União é permitida a interferência, através da edição de normas gerais, nos direitos dos usuários de serviços públicos titulados por outros entes, mas, por outro lado, seus contratos não se submetem às leis estaduais que complementem ou suplementem o tema, mesmo sendo um pressuposto do federalismo a não existência da hierarquia entre os entes<sup>10</sup>.

## **2.2 Contraposição entre as figuras de usuário e consumidor**

Outra estratégia utilizada para negar o conflito e corroborar a ideia de que as leis estaduais tratam tão somente de matérias de iniciativa legislativa da União é defender que a figura do usuário não se iguala à do consumidor em direitos e deveres e, portanto, não há competência estadual concorrente para tratar de questões afeitas à relação concessionária-usuário.

As ADIs 3.343/DF, 3.847/SC e 4.478/AP trazem em seu bojo uma discussão sobre este assunto. A Ministra Carmen Lúcia emitiu opinião de que consumidor e usuários seriam figuras bastante distintas, por conta de uma diferenciação feita pela própria Constituição. O usuário teria direito aos serviços dentro de uma ótica de respeito à sua dignidade como cidadão. Já o consumidor deve ter seus direitos respeitados sob a ótica individual. Em suas palavras:

---

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

<sup>9</sup> Ver Lei 11445/2007, ou Lei do Saneamento Básico.

<sup>10</sup> Sobre isso, ler o texto de Hans Kelsen: *La garantie juridictionnelle de la Constitution (la Justice constitutionnelle)*, publicado na *Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'Étranger*, Paris, v. XLV, n. 2, avril-mai-juin 1928, p. 197-257. Utilizamos o texto traduzido por Jean François Cleaver, encontrado no endereço eletrônico: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewFile/504/810>.

O consumidor é aquele que consome; portanto, quem pode pagar pelo consumo paga, quem não pode não usa. O usuário é aquele a quem o Estado, por força da Constituição e das leis, atribui uma situação diferenciada (ADI 4.478/AP, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 01/09/2011).

Proferiu opinião similar o Ministro Luiz Fux:

De outro lado, a invocação do art. 24, V e VII, da CF ao presente caso encontra ainda outro óbice. É que a relação entre o usuário e a prestadora do serviço público possui uma natureza específica, informada por princípios próprios, notadamente o da solidariedade social (CF, art. 3º, I), que não pode ser simplesmente aproximada da corriqueira relação consumerista, na qual prepondera a ótica individualista, como bem ressaltado pelo voto proferido pelo Min. Eros Grau no julgamento da medida cautelar na ADIn nº 3.322/DF, Rel. Min. Cezar Peluso. Não é por outra razão, aliás, que a sede material específica, na Constituição Federal, para a instituição das balizas infraconstitucionais nesse tema reside no já referido art. 175, parágrafo único, cujo inc. II expressamente reclama a atuação do legislador para a disciplina dos “*direitos dos usuários*”. Portanto, descabe a referida ilação de que todo serviço federal que faça nascer uma relação jurídica na qual figure, de um lado, o prestador de serviço e, de outro, o usuário seja necessariamente uma relação de consumo, capaz de ser regulada pela legislação estadual (ADI 4.478/AP, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 01/09/2011).

Lendo esses trechos da jurisprudência, percebo que os ministros que defendem a inexistência de relação de consumo entre usuários e concessionárias de serviço público não explicam no que exatamente consiste esse vínculo e no que eles diferem de uma relação de consumo – além do fato de não ser permitida a atuação concorrente dos estados e DF para proteção dos direitos de usuários.

Em oposição, o Relator Carlos Ayres Britto defende que as figuras de consumidor e usuário não são contrapostas mas que aquele é gênero do qual este é espécie. Ele lembra que o Código de Defesa do Consumidor se remete à adequada prestação dos serviços públicos como um direito do consumidor<sup>11</sup>. Além disso, cita que a própria Lei de concessão de serviços públicos – Lei 8.987/1995 - se remete ao Código do Consumidor, ao afirmar em seu artigo 7º: “Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários...”.

---

<sup>11</sup> Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

X – a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Por estas razões ele conclui sua fala afirmando que o regime jurídico próprio dos usuários do serviço público “não foi constitucionalmente concebido como um substitutivo do regime jurídico dos consumidores em geral, mas enquanto particularizada legislação de reforço.” Neste sentido, tal qual comentado anteriormente, o parágrafo único do artigo 175 da CF não teria o condão de excluir legislação consumerista permitida constitucionalmente no art. 24.

Para entender melhor a disputa travada neste julgamento, busquei na doutrina outras reflexões sobre a citada dicotomia e encontrei interessante reflexão acerca da natureza, ora publicista, ora privatista, do regime jurídico que disciplina os direitos e deveres do usuário. Alexandre Santos de Aragão (2006, p.163) ensina que o status jurídico das pessoas e empresas que usufruem os serviços públicos é definido de acordo com duas lógicas distintas: “uma privatista, ainda que protetiva dos hipossuficientes e permeada de normas de ordem pública, entre nós positivada principalmente no CDC, e outra publicista, que enfoca o cidadão-usuário como integrante de um sistema social de garantia da prestação de determinada atividade essencial para toda a coletividade, lógica positivada na maioria das leis dos serviços públicos, na Lei Geral das Concessões (Lei nº. 8.987/95) e no conceito de serviço público oriundo da própria Constituição Federal”.

O autor ressalta que apesar das duas lógicas visarem à proteção dos cidadãos, o enfoque é bastante diverso. A visão consumerista visa à proteção do indivíduo como sujeito hipossuficiente diante do poder econômico das empresas, com foco individualista, ainda que haja instrumentos processuais coletivos de proteção do indivíduo consumidor. Já a visão publicista se foca na proteção dos cidadãos coletivamente considerados, preocupando-se com a viabilização de um sistema prestacional equânime, universal e contínuo de garantia da prestação dos serviços.

A aplicação do Direito dos Consumidores (lógica privatista) aos serviços públicos teria sido uma decorrência do movimento de liberalização econômica e do advento do paradigma de Estado Regulador, ambos ocorridos no Brasil nas décadas de oitenta e noventa do século passado. Tudo isso marca a mudança do papel do estado na prestação de serviços públicos, que deixa de entregar diretamente o serviço ao cidadão e passa a

delegar a prestação para empresas privadas. Com isso, o cidadão, que antes era tratado como cliente pelo Estado, passa a ter um papel de consumidor frente às concessionárias<sup>12</sup>.

De lá pra cá, houve uma mudança inegável nas relações de consumo decorrentes da prestação de serviços públicos, principalmente no que diz respeito às fronteiras entre a esfera pública e a privada, com o avanço desta sobre aquela, resultando na expansão da figura jurídica do consumidor, típica da esfera privada do mercado, aos serviços públicos. Sobre isso, afirma Aragão:

O curioso é que, entre nós, o aspecto protetivo do regime de Direito Público e a própria noção de cidadania nunca foram muito fortes. Ao revés, foi no viés da proteção individualista nas relações privadas de consumo através do Código de Defesa do Consumidor, que, paradoxalmente, a cidadania, a partir da década de oitenta, obteve alguma afirmação, tanto pela atuação administrativa dos PROCONs como pela aplicação/interpretação do CDC pelo Poder Judiciário, em uma expressão do que por vezes é denominado de “ideologia consumerista”, pela qual o consumidor é a finalidade do processo de produção (2006, p.163).

O que se nota na prática é um avanço das relações de consumo na seara da prestação de serviços públicos, apesar de percebermos que grande parte dos ministros do Supremo Tribunal ainda relute em admitir esta tendência<sup>13</sup>. Ademais, tendo sido no campo das relações privadas que os direitos dos usuários ganharam força e concretude, não me parece uma interpretação coerente à luz da evolução do nosso ordenamento que se deva excluir do usuário a tutela estadual concorrente em relação ao consumo, assegurada constitucionalmente.

---

<sup>12</sup> Em sua tese de doutorado, Othon de Azevedo Lopes (UNB, 2011) explora com profundidade como se deu a mudança de paradigma de usuário-cliente para usuário-consumidor de serviços públicos. Ele explica que a relação entre consumidor e concessionária é mais monetarizada, distante e impessoal do que a relação Estado-cliente.

<sup>13</sup> Há exceções, como o Min. Ayres Britto, visto nas ADIs 3.343/DF, 3.847/SC e 4.478/AP, o Min. Joaquim Barbosa (ver ADI 3.322-MC/DF, Min. Rel. Cezar Peluso, DJ. 03/11/2004) e o Min. Marco Aurélio. Para este último, todo cidadão é hoje um consumidor de serviços públicos (ADI 3.533/DF, Min. Rel. Eros Grau, DJ 02/08/2006).

## **2.3 Vedação de interferência de leis estaduais na regulação de relações contratuais da União**

É frequente nos votos a alegação da impossibilidade de interferência do estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre poder concedente federal e as empresas concessionárias, notadamente se esta ingerência normativa afetar o equilíbrio-econômico financeiro do contrato. A diferença em relação ao argumento analisado na seção 2.1 é que aqui o artigo 175 da CF não é utilizado diretamente como justificativa, mas sim o fato de haver um contrato firmado entre a União e a concessionária.

Como já comentado, dentro de suas competências concorrentes os entes federativos não só podem como devem legislar conjuntamente em prol dos direitos do consumidor. É parte do exercício desta competência a atuação orquestrada dos entes políticos em prol do fortalecimento da situação de hipossuficiência do consumidor frente à empresa fornecedora do bem ou serviço.

É importante lembrar que toda norma protetora do consumidor vai potencialmente modificar contratos. Porém, o que se percebe é que, aos olhos do STF, a competência estadual fica prejudicada apenas quando a lei editada altera regras estabelecidas em contratos firmados entre concessionárias (no caso, de energia elétrica e telecomunicações) com a União. O mesmo não aconteceu, por exemplo, na ADI 2.832/PR, em que a lei questionada estabelece a obrigatoriedade de informar no rótulo do produto a composição do café comercializado no Paraná. Ou mesmo quando a norma estadual entra em outras matérias de titularidade da União, como a distribuição de combustíveis, conforme veremos no próximo capítulo. Ou seja, os contratos firmados entre a União e as concessionárias teriam o condão de anular as leis estaduais que interfiram nas matérias lá tratadas, mesmo que promulgadas dentro dos limites constitucionalmente outorgados.

Para justificar o argumento de invalidade das leis estaduais neste contexto, alguns ministros lançam mão do suposto desequilíbrio econômico-financeiro causado ao contrato pela aplicação das normas subnacionais. Neste momento, cabe um adendo sobre a chamada equação econômico-financeira do contrato.



Os mercados de telecomunicações e energia elétrica, por seu dinamismo, ensejam forte regulação por parte do Estado e esta regulação se faz por meio de regramentos que disciplinam a forma de prestação do serviço. Essas são as chamadas normas de serviço e são modificáveis unilateralmente pelo poder público.

De outra banda há as cláusulas ou normas financeiras, que correspondem à equação econômico-financeira contida no contrato. Estas, por sua vez, não podem ser modificadas, sob risco de desequilibrar a equação inicialmente firmada. Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 604) explica que alguns importantes aspectos econômicos do contrato constam de cláusulas de serviços, como por exemplo a fixação da tarifa e, portanto, podem ser modificados unilateralmente desde que se observe o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, recompondo-o, se for o caso. Ainda afirma que:

...ao contrário do que pode parecer, a intangibilidade é apenas da equação econômico-financeira, não das cláusulas que tenham expressão econômica em si, inclusive as respeitantes à estrutura tarifária, que podem, portanto, ser alteradas, desde que o delegatário seja de alguma forma recompensado...

É importante ressaltar que as Agências Reguladoras estão a todo momento editando novas normas que podem afetar algum aspecto da equação financeira, sem contudo deixar de manter seu equilíbrio. Além disso, um sem número de regramentos que modificam parâmetros de serviço, mas não a equação, também são frequentemente publicados. Este é o caso de muitas das leis estaduais impugnadas, como aquelas que apenas visam a que o consumidor tenha acesso à informação sobre seu consumo.

A despeito disso, os magistrados do STF têm utilizado de forma indiscriminada o argumento de que os estados-membros não podem criar novas obrigações aos concessionários porque estas alterariam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. A Min. Carmem Lucia frequentemente lança mão deste tipo de argumento ao se referir à interferência da lei estadual no contrato, conforme vemos nos trechos abaixo:

Evidenciado está pois, que, ao estabelecer novas obrigações para as empresas concessionárias de energia elétrica, o legislador estadual interferiu nas condições estabelecidas entre a União Federal, seus órgãos reguladores e as concessionárias de serviço público, alterando o equilíbrio econômico financeiro do contrato administrativo, em contrariedade aos arts. 5, inc. XXXVI, 37, inc. XXI, da Constituição da

República (ADI 3.905/RJ, Relator Min. Carmem Lucia, Tribunal Pleno, DJ. 17/03/2011) .

Assim, efetuado o corte, conforme autorizado pela legislação federal e pela agência reguladora do setor, no fornecimento de energia elétrica após o transcurso desse prazo, mas em dia vedado pela lei estadual nº 1.618/2004, estará o usuário, mesmo que inadimplente, sujeito a dupla legislação, descompassadas, e pode ser considerado desobrigado de fazer o pagamento do débito que originou a suspensão do serviço, penalizando, por conseguinte, a empresa concessionária federal ou municipal com os gastos de serviço já prestado, o que poderia ser cogitado como fator de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato inicial, a exigir sua alteração pelo poder concedente (Lei 8.987/1995, art. 9º, § 4º) (ADI 3661/AC, Relator Min. Carmem Lucia, Tribunal Pleno, DJ. 17/03/2011).

O primeiro trecho citado pertence à ADI 3.905/RJ, que tornou inconstitucional a lei estadual que obrigava concessionárias de energia elétrica, água, telefonia e gás a instalar medidores de consumo na parte interna das propriedades. O segundo é relativo à lei estadual que proíbe o corte por falta de pagamento às sextas, sábados, domingos e feriados, além do último dia útil anterior ao feriado. São leis que alteram parâmetros de serviço, mas cuja alteração financeira não me parece significativa ou de difícil reparação. O mesmo pode se dizer das leis estaduais que tentaram obrigar as empresas prestadoras de serviços a individualizar informações na fatura, impugnadas pelas ADIs 3.322/DF e 4.533-MC/MG.

A manutenção do equilíbrio econômico é princípio inquestionável dos contratos de concessão. Ela é determinada pela Constituição Federal no inciso XXI do art. 37 da Constituição e em diversos dispositivos das Leis nº. 8.666/1993, 8.987/1995 e 9.074/1995. O que se percebeu da análise das ADIs é que a alegação de violação deste princípio é utilizada de forma recorrente e vinculante, tendo como objetivo findar a discussão em torno da possibilidade do exercício da competência concorrente, mesmo não havendo comprovação de que a norma estadual tenha causado de fato um desequilíbrio na equação.

Com este argumento os ministros colocam o contrato de concessão numa situação de intangibilidade, como se o respeito a ele fosse mais caro à República do que a defesa do consumidor, esta sim, alçada à Direito Fundamental e a princípio da Ordem

Econômica, conforme inciso XXXII do art. 5º e inciso V do art. 170 da Constituição de 1988.

## 2.4 Necessidade de tratamento unitário do tema

Este argumento foi trazido ao debate pelo Ministro Gilmar Mendes nas ações 3.847/SC, 4.478/AP, 3.322/DF e 4.533-MC/MG. Apesar dos estados-membros possuírem o poder-dever de tutelar os direitos do consumidor dentro dos limites do seu território e dos seus interesses, acredita o Ministro Gilmar que, quando o serviço for concedido pela União ele terá abrangência nacional e, portanto, deve ser regulado de forma centralizada.

Este é um argumento mais político do que jurídico contra a descentralização no âmbito da Federação. E utilizar este critério para declarar a inconstitucionalidade da lei estadual vai contra um dos objetivos do federalismo que é proporcionar o respeito às diversidades regionais através da capacidade legislativa concorrente dos entes políticos. Vejamos trecho do voto da ADI 4.478/AP, de relatoria do Ministro Ayres Britto, onde o Ministro Gilmar explicita seu raciocínio:

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Ministro Britto, tenho a impressão de que esse conceito, que é muito importante, quanto à competência concorrente em matéria do consumidor, já sofreu, na jurisprudência do Tribunal, uma série de limitações, tendo em vista a necessidade de tratamento unitário do tema.

Lembro-me, por exemplo, de um caso que ainda hoje lia, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, a propósito de uma lei do Paraná que estabeleceu exigência para a entrega, a pesagem de gás, e o Ministro Pertence fez considerações sobre o princípio da proporcionalidade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – No caso, fiquei vencido. Entendia que o Estado podia legislar a respeito.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Pois é, mas ele dizia também da necessidade de que houvesse um tratamento unitário, nacional, sob pena de se criarem "ilhas" que acabam por onerar o serviço que é regulado nacionalmente. Então, parece-me que são *insights* que precisam estar presentes nesses casos da chamada competência concorrente, sob pena de nós fragmentarmos, porque, dependendo do conceito – e, aqui, a gente está diante de um conceito

indeterminado, a ideia da proteção ao consumidor – vai realmente fragmentar, talvez a não mais poder, essas relações, dando ensejo, então, à criação de "ilhas", com grande repercussão no serviço público que se quer prestado nacionalmente.

Interessante o receio dos Ministros Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence, citado acima, de que a legislação que tutela o consumidor de serviços públicos seja fragmentada, ou seja, diversa em diferentes estados da Federação. Afinal, como já afirmado, é justamente isto que se deseja com a permissão dada pelas competências constitucionais concorrentes: que os estados juntem-se à União na normatização destes temas, particularizando as leis nacionais no que for especificamente de seu interesse.

Porém, para estes magistrados a titularidade da União (ou abrangência nacional do serviço) acabaria com a o interesse estadual. O que se percebe da análise das ADIs e das leis impugnadas é que, na prática, apesar dos serviços ocorrerem em todos os estados da Federação, os problemas enfrentados por cada unidade podem ser muito distintos uns dos outros.

No trecho acima, o Ministro Gilmar cita o voto proferido na ADI 855-MC/PR pelo Relator Min. Sepúlveda Pertence. Esta ADI impugnou lei que obrigava a pesagem dos botijões de gás (GLP) à vista do consumidor. É um caso muito interessante e complexo também, já que tratava de questão bastante técnica, qual seja, a razoabilidade de se manter uma balança na carroceria dos caminhões que transportam os botijões e de realizar, de forma fidedigna, sua pesagem.

Devido às dificuldades técnicas envolvidas na pesagem, narradas no processo por especialistas do INMETRO, o ministro relator alegou que duvida que “o mecanismo de distribuição do gás liquefeito, até hoje submetido a um regramento uniforme em todo o país, possa admitir variações regionais, impostas em nome da proteção do consumidor, cujos problemas, parece, hão de ter, no setor de que se cuida, soluções nacionais”.

Para além da discussão sobre a razoabilidade de se manter um mecanismo eficaz para a pesagem do produto na carroceria dos caminhões distribuidores, interessante é salientar que a lei estadual foi editada para coibir um problema local na comercialização de botijões de gás: a utilização de vasilhames que não liberavam todo o seu conteúdo, de forma a indicar o fim do produto antes dele ter sido integralmente consumido. O

objetivo da lei era proporcionar ao consumidor a aferição do peso do seu botijão na entrega e na retirada do novo e, desta maneira, descontar do valor a pagar as sobras do botijão devolvido.

Ora, sendo uma violação dos direitos do consumidor detectada especificamente nas empresas distribuidoras do Paraná, não me parece que a questão tratada tenha abrangência ou repercussão nacional. O mesmo ocorre com o serviço de distribuição de energia elétrica, cujas concessões são outorgadas por estados ou regiões, e não para o território nacional como um todo. Justamente por haver enormes diferenças socioeconômicas entre os estados, as empresas operam em condições totalmente distintas, o que leva a demandas de normas protetivas também distintas pelos usuários. Neste sentido, os problemas enfrentados pelo consumidor da CELPA (Centrais Elétricas do Pará) ou da CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá) são diversos daqueles enfrentados pelos usuários da Eletrosul (Região Sul, Mato Grosso do Sul e Rondônia) ou da Eletropaulo (São Paulo).

Portanto, o que se verifica é que o critério de unidade estabelecido pelos Ministros Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence, se aplicados a todas as ADIs que versam sobre conflito de competência legislativa minguariam os já parcos poderes legislativos estaduais e, com eles, o equilíbrio pretendido pela Constituição de 1988 no nosso modelo de federalismo de cooperação.

## **2.5 Conclusão do capítulo**

Da leitura e análise das ADIs selecionadas, percebe-se que os votos proferidos pouco mencionam a posição que a proteção aos direitos do consumidor ocupa no nosso ordenamento, em especial, na Constituição Brasileira de 1988. Por outro lado, a proteção ao contrato e a preocupação política com o tratamento unitário dos serviços públicos concedidos pela União são constantemente citados pelos ministros.

Um dos poucos magistrados que se mostrou preocupado com a frequente usurpação da competência legislativa estadual pelo STF foi o Ministro Ayres Britto.

Suas palavras resumem bem a atual visão da Corte em relação à competência concorrente em matéria de consumo de serviços de telecomunicações e energia elétrica:

... se dermos, ... , uma dimensão tão lata à legiferação sobre essas atividades, não vai sobrar nada para o campo da competência legislativa concorrente. Não vai sobrar absolutamente nada. (ADI 4.478/AP, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 01/09/2011).

Foi também esta a minha percepção, corroborada pelos resultados da pesquisa sobre controle de constitucionalidade coordenada por Alexandre Costa e Juliano Zaiden Benvindo da UNB (2013)<sup>14</sup>. Que a preocupação dos magistrados com a proteção dos contratos firmados pela União, somada à tendência centralizadora dos ministros têm enfraquecido o poder legislativo estadual em matéria de consumo e dano ao consumidor.

No próximo capítulo, examino ações similares às tratadas neste capítulo e que foram consideradas improcedentes pelo Supremo, confrontando as razões da Corte e tentando compreender o que faz esses casos serem distintos daqueles que acabamos de analisar.

---

<sup>14</sup> O Relatório final da pesquisa “A quem interessa o controle de constitucionalidade: o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais”, organizada por Alexandre Costa e Juliano Zaiden Benvindo, da UNB e publicado em 2013 pode ser encontrado no endereço eletrônico: ([http://www.fd.unb.br/images/stories/FD/Eventos\\_e\\_Noticias/Relatório\\_Divulgacao\\_-\\_Pesquisa\\_CNPq.pdf](http://www.fd.unb.br/images/stories/FD/Eventos_e_Noticias/Relatório_Divulgacao_-_Pesquisa_CNPq.pdf)) . Os pesquisadores descobriram, entre outras coisas, que “Entre as decisões de procedência, a predominância da anulação de legislação estadual é imensa, alcançando mais de 80% das ações” e que as ações procedentes contra normas estaduais ultrapassam as improcedentes, ao contrário do que ocorre com aquelas que impugnaram legislação federal.

## **Capítulo 3 - Ações improcedentes: transporte, combustíveis e café**

No extenso rol de ADIs contra leis estaduais que dispõem sobre consumo relacionado a atividades públicas ou de interesse público, encontramos algumas poucas consideradas improcedentes, conforme tabela de jurisprudência disposta no Anexo. Nenhuma delas trata de serviços de energia elétrica e telecomunicações; tratam de serviços de transporte e de distribuição de combustíveis. Vamos estudar cada uma delas com o objetivo de entender os argumentos utilizados pela constitucionalidade das leis e, em especial, compreender porque eles valeriam para estes casos e não para os estudados no capítulo anterior.

Além disso, decidi mostrar como o direito do consumidor ganha relevância aos olhos dos ministros quando relacionado a atividades privadas, como no exemplo da produção e comercialização de café ilustrado através da análise da ADI 2.832/PR.

### **3.1 ADI 903/MG: Sobre adaptações nos coletivos para facilitar o acesso de deficientes físicos**

A primeira ação a ser estudada, embora não trate especificamente de relação de consumo, também retrata o conflito entre uma competência legislativa concorrente (art. 24, XIV - proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência) e uma competência privativa da União (art. 22, XI – trânsito e transporte).

Em 22 de maio de 2013 foi julgada a ADI 903/MG, contra a Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo intermunicipal com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou

difficuldade de locomoção. Nas palavras da lei, essas adaptações obrigatórias tratam da “instalação de elevadores hidráulicos para o acesso à parte interna do veículo, colocação de portas largas e eliminação de obstáculos internos que dificultem o acesso a portadores de deficiência física, inclusive a usuários de cadeiras de rodas”. A norma ainda dispõe que as empresas têm prazo de um ano pra promover as alterações acima citadas, em pelo menos 10% da frota de cada itinerário. E que o descumprimento dessas normas acarretará punição de multa.

Alega a requerente, Confederação Nacional do Transporte, que houve usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre transporte (CF, art. 22, inciso XI). A medida liminar pleiteada foi negada pelo plenário, sob a justificativa que “a Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24, [...], deferiu ao estado-membro, em *inexistindo lei federal sobre normas gerais*, a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que *para atender a suas peculiaridades* (art. 24, § 3º)”.

No julgamento do mérito, o tribunal, por unanimidade, também julgou improcedente a ação direta. Os argumentos do Relator giraram em torno da relevância constitucional do tema “direito de acessibilidade a pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção”, citando-se os artigos 227, § 2º<sup>15</sup> e 244<sup>16</sup> da Constituição, além da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/09.

O Ministro reconhece que, no caso específico, a competência normativa concorrente sobre proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência resvala na competência privativa da União para legislar sobre transporte. Porém, em suas palavras:

Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer prevalecer a competência privativa da União, **prevalece no caso a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência, inclusive em atendimento à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244**

<sup>15</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

<sup>16</sup> Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.



**da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema.**

[...]

Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, era deferido aos estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais (ADI 903/MG – Min. Rel. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. DJ. 22/05/2013).

Para o Ministro, a competência concorrente prevalece devido à “densidade” do direito protegido pela norma estadual. Compreendendo densidade neste contexto como relevância constitucional, a opinião do magistrado é que a tutela dos direitos de portadores de deficiências físicas deve prevalecer sobre a necessidade de centralização da produção legislativa sobre transporte.

Mantendo este raciocínio e fazendo um paralelo com os processos analisados no Capítulo 2, o mesmo não se daria em relação à tutela do consumidor frente às concessões de serviços públicos de energia e telecomunicações, haja vista a procedência de todas as ADIs contra leis estaduais que versavam sobre direitos dos consumidores daqueles serviços.

Contudo, tanto quanto a tutela dos direitos dos deficientes, a proteção ao consumidor é direito constitucional de maior relevância, sendo mencionado tanto no capítulo dos Direitos Fundamentais – art. 5º, inciso XXXII, como no art. 170, como um dos princípios da ordem econômica. Esse tipo de contradição entre as decisões mostra que classificar temas, todos protegidos constitucionalmente, por ordem de relevância é uma tarefa bastante subjetiva e que não nos fornece um método adequado de solução de conflito de competência. Não há como estabelecer um critério objetivo para além do sentimento de cada julgador.

Por outro lado, como vimos, no capítulo 1, trabalhos como os de André Ramos Tavares (2008) e Douglas Camarinha Gonçalves (2011) sugerem a aplicação de uma metodologia que busca responder “Em qual preceito constitucional de competência tem arrimo o texto legislativo sob análise”?

Tavares utiliza a ADI 903/MG para ilustrar a aplicação deste raciocínio. No caso concreto, o autor percebe que tanto o objeto jurídico como a finalidade ou especificidade da norma é “conferir proteção e integração social aos portadores de deficiência, de sorte que sua abordagem ao trânsito é indireta e mediata, pois traspassa o objeto jurídico primário, qual seja, a proteção do portador de deficiência” (Tavares apud Gonzales, 2011, p.100). Então, neste exemplo, o texto legislativo sob análise tem arrimo no preceito constitucional positivado no artigo 24, inciso XIV, implicando na validade da norma estadual.

No mesmo sentido eu classificaria várias das normas estaduais que, complementar ou suplementarmente, visavam à proteção dos consumidores de serviços de energia e telecomunicações. Por certo que essas leis devem ser analisadas caso a caso, assim como o eventual custo de se ter normas distintas para diferentes estados da Federação. Porém, como foi visto, a postura do STF em relação a legislações que englobam estes temas tem sido inflexível no sentido de não aceitá-las na ordem jurídica, o que me parece resultar em usurpação de competência estadual para legislar concorrentemente sobre consumo.

### **3.2 ADI 1980/PR: Sobre o direito à informação da procedência e qualidade dos combustíveis comercializados**

Esta ação foi proposta pela Confederação Nacional do Comércio e objetivou a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual paranaense nº 12.420/1999. A lei “assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre natureza, procedência e qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores situados no Estado do Paraná”, proibindo aqueles que exibirem a identificação visual de determinada distribuidora de comercializarem produtos das demais.

A autora sustenta que a lei impugnada invadiu matéria de competência legislativa privativa da União, conforme definido pela CF no artigo 22, incisos I (direito civil, comercial e penal), IV (energia) e XII (recursos minerais). Ademais a norma também teria contrariado a Constituição nos artigos 170, inciso IV, que assegura a liberdade de

iniciativa e a livre concorrência, 177, §§ 1º e 2º e 238, por força dos quais seria atividade exclusiva da União a disciplina da venda e revenda de combustíveis, bem como sua fiscalização e aplicação de penalidades.

O julgamento do mérito ocorreu em 16 de abril de 2009 e considerou a ADI improcedente. O Advogado-Geral da União à época, hoje o Ministro Gilmar Mendes, subscreveu manifestação pela improcedência da ação por considerar que:

a possibilidade de o Estado instituir regras de proteção efetiva ao consumidor deriva de atribuição legislativa que lhe é conferida pelo art. 24, incisos V e VIII, combinado com § 2º do mesmo dispositivo da Carta da República, e, consequentemente, ao fazê-lo, não invadiu área reservada à União Federal, tendo em vista que a esta apenas cabe legislar sobre normas gerais sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, cabendo à unidade federada – vez que existe legislação federal a respeito do assunto – suprir os vazios deixados por esta no tocante a princípios gerais.

Interessante notar a mudança de opinião do Ministro Gilmar, por exemplo, em relação à ADI 4.533-MC/MG. Nesta ação, foi concedida liminar para suspender a aplicação de artigos da Lei 18.403/2009, do Estado de Minas Gerais, que obrigavam o fornecedor de serviço de telefonia a informar, no instrumento de cobrança enviado ao consumidor, a quitação de débitos anteriores.

Na ocasião, o Ministro advogou mais uma vez pela “necessidade de tratamento unitário do tema”, preocupando-se com a criação de “um tipo de ilha, com repercussão para um sistema que é de proteção homogênea e universal ou nacional”. Junto a isso ele defendeu que, embora a legislação estadual fosse recomendável, a adoção de uma regra diferente poderia tornar o serviço mais oneroso para este consumidor.

Comparando os dois casos percebe-se que ambas as leis tangenciam temas de competência legislativa privativa da União: telecomunicações e combustíveis (energia). Outra semelhança é que, apesar de tangenciarem matérias de legiferação exclusiva do ente central, o objetivo de ambas é proteger o direito do consumidor a obter informações sobre o consumo. Não obstante, uma foi declarada inconstitucional e a outra não.

O Relator da ADI 1.980/PR, defende a constitucionalidade da lei paranaense com os seguintes argumentos:

3.1. Afronta ao art. 22, incisos I, IV e XII, da Constituição Federal, não se verifica, porque tais dispositivos contêm normas genéricas que atendem a matérias alheias àquela versada na lei impugnada, ou muito mais amplas. Dizem respeito, respectivamente, a “direito civil, comercial, penal, processual, ...”, “águas, energia,...” e “jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”.

3.2 Ofensa aos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa e da livre concorrência (Art. 170, IV), tampouco não o há, pois a lei não se imiscui diretamente nas relações comerciais entre as distribuidoras e os postos revendedores, prevendo apenas obrigações estritamente relacionadas à proteção e defesa do consumidor, isto é, ao resguardo do interesse público. Além disso, a lei não restringe nem perturba a possibilidade de escolha de distribuidora; só no caso de os postos exercerem faculdade de filiação a determinada distribuidora é que emergirá obrigação de exclusividade...

3.3 Não menos frágeis as alegações de agressão ao art. 177, §§ 1º e 2º, que versam sobre o monopólio da União com respeito aos derivados de petróleo sob perspectiva totalmente diversa da que ora se trata. Nada dispondo acerca dos direitos do consumidor, essas normas cuidam do regime da atividade de exploração e produção de petróleo, sob forma de monopólio, em razão do interesse público nacional envolvido. Igual coisa observa-se em relação ao art. 238, que tratando da ordenação, por lei, da “venda e revenda de combustíveis”, traz enunciação final dispensável, mas didática e elucidativa para o caso: “respeitados os princípios desta Constituição”.

Conforme afirma o Ministro Peluso, aplicam-se a esta análise de competência o art. 170, que afirma a defesa do consumidor como um princípio norteador da ordem econômica, assim como o art. 24, incisos V e VIII. Conclui o Ministro que:

Cumpra ao Estado legislar concorrentemente, de forma **específica**, adaptando as normas gerais de “produção e consumo” e de “responsabilidade por dano ao [...] consumidor” expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais. E foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa, em tema de comercialização de combustíveis.

A questão da especificidade local da norma é um ponto de divergência entre os Ministros. Alguns, como o Min. Gilmar Mendes, afirmam que uma norma desejável (mesmo que não necessária) em todo território nacional deve ser publicada nacionalmente, pelo ente federativo central. Porém, apesar da norma paranaense ser de cumprimento desejável em todo território nacional, o Min. Peluso a considerou de

interesse regional pois seu descumprimento estava acarretando danos específicos ao Estado do Paraná.

Outra ação, a **ADI 2.334/RJ**, foi também proposta nos moldes da ADI 1.980/PR pela Confederação Nacional do Comércio. Esta ação objetivou barrar a Lei Estadual 3.438/2000, que obriga as distribuidoras de combustíveis a colocarem lacres eletrônicos nos tanques dos postos de combustível.

Tanto as alegações da requerente como as justificativas dos ministros para negar o pleito são similares às da ADI 1.980/PR. Interessante notar que em nenhum dos dois casos foi problematizado o conflito de competência com a União, nos termos do art. 22 da CF, como ocorre nas ações que envolvem energia elétrica e telecomunicações. Ou seja, diferentemente do que tem ocorrido com as leis estaduais que tratam de tutelar os consumidores de serviços de distribuição de energia elétrica e telecomunicações, normas estaduais de proteção ao consumidor de combustíveis tem sido declaradas constitucionais, apesar da exclusiva iniciativa da União para legislar sobre energia e recursos minerais.

### **3.3 ADI 2359/ES: Sobre a comercialização de GLP por meio de botijões de gás reutilizáveis**

A Confederação Nacional da Indústria – CNI – propôs ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 5.652/1998, do Estado do Espírito Santo, que “dispõe sobre a comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis.” O objetivo da Lei é que o titular da marca estampada no vasilhame reutilizável não obstrua sua livre circulação. Também determina que a empresa que reutilizar o vasilhame deverá identificar-se, colocando em destaque sua marca, de forma que o consumidor saiba a procedência do produto que adquiriu. Em especial, esta ação trata da comercialização do GLP – Gás Liquefeito de Petróleo, vendido em botijões.

O processo foi julgado em 27 de setembro de 2006 e o relator foi o Ministro Eros Grau. Em seu voto, ele explica qual questão a lei impugnada visa a enfrentar:

De outra parte, embora cada distribuidora possa ser identificada pela sua marca forjada em botijões, o consumidor não está obrigado, porque proprietário de um botijão com determinada marca, a adquirir o gás exclusivamente da distribuidora, ou seu revendedor, titular dessa determinada marca. Aqui não há reserva de mercado definida em função da marca – o que, ademais seria inconcebível. Qualquer consumidor pode adquirir gás de qualquer distribuidora ou seu revendedor: o consumidor que, em determinado momento, é proprietário de um botijão com a marca “X” pode adquirir gás da distribuidora (ou seu revendedor) titular da marca “Y”; esta deve receber o botijão vazio com a marca “X”, entregando outro, cheio, com a marca “Y”, ao consumidor. Contudo, para que possa empreender regularmente sua atividade, a distribuidora (ou seu revendedor) titular da marca “Y” – à qual é vedado ter sob guarda ou comercializar botijões da marca “X” – deverá destocar o botijão vazio com a distribuidora (ou sua revendedora) titular da marca “X” no menor prazo possível.

Assim teoricamente funcionaria o mercado no qual atuam distribuidoras (e seus revendedores) de gás liquefeito de petróleo engarrafado (GLP) e os consumidores desse produto. Na prática, no entanto, isso não ocorre, de modo que as empresas que atuam nesse mercado efetivamente são compelidas a acondicionar o produto que distribuem em botijões de outras marcas (ADI 2359/ES – Rel. Min. Eros Grau. Plenário. DJ. 27/09/2006 ).

O requerente argumenta que é da competência exclusiva da União a iniciativa de texto normativo nas áreas de direito comercial e penal, e que, portanto, a Lei estaria afrontando o inciso I do artigo 22 da CF. Além disso, sustenta violação do direito à propriedade de marcas, disposto no artigo 5º, inciso XXIX<sup>17</sup> da Carta Magna. Porém, para o Relator a lei não dispõe sobre estas matérias mas sim sobre consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, matérias de competência concorrente entre a União, os estados-membros e o Distrito Federal.

O Min. Cezar Peluso, esclareceu que não há ofensa à propriedade de marca já que a marca a ser trocada é do conteúdo e não recipiente. Ou seja, se tratasse da marca do botijão no caso de GLP, esta não poderia ser alterada, mas aqui a discussão é em torno da marca da empresa distribuidora do combustível. Uma vez tendo sido consumido o gás, a marca ali estampada não tem mais nenhuma função. Além disso, o mesmo Ministro entendeu que “a matéria é de ordem geral e não apresenta peculiaridades locais, porque é

---

<sup>17</sup> Art. 5º: [...]

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

o que ocorre em todos os lugares do Brasil.” Para ele, o estado apenas poderia legislar na ausência de norma geral federal.

Voltamos então à discussão empreendida nos capítulos anteriores sobre o significado de norma geral, conforme consta no parágrafo 2º do artigo 24 da CF. Lá vimos que a doutrina apresenta várias conceituações para as chamadas normas gerais ou nacionais mas que, em geral, não se apresentam operacionalmente adequadas. Além disso, a jurisprudência mostra que os magistrados do STF também não conseguem chegar a um acordo em relação a critérios para realizar esta classificação.

Há uma tendência, tanto doutrinária como jurisprudencial, de uniformizar a legislação no território nacional. Por isso, utilizam conceitos de norma geral que envolvem termos como “matéria comum”, “mesmo interesse”, etc. Porém, como já comentado, vejo a questão por outro ângulo. Nesta visão, a legislação estadual seria possível no âmbito da competência concorrente sempre que a matéria puder ser legislada de maneira específica para um determinado ente sem causar prejuízo irreparável à sua dinâmica ou à dinâmica do federalismo. Ou seja, reputo mais fiel à ordem constitucional o conceito aberto de norma geral, como moldura ou diretriz legislativa, entendendo como regra a possibilidade legislativa concorrente dos estados.

Na análise da jurisprudência não é raro observarmos exemplos das dificuldades enfrentadas pelos Ministros no enquadramento da norma quanto à sua generalidade. Um deles pode ser verificado na diferença de postura do Min. Cezar Peluso nos votos das ADIs 1980/PR e 2359/ES. Enquanto naquela ação ele concluiu que a matéria (comercialização de combustível por postos revendedores do Paraná) era de interesse específico do Estado, aqui, na ADI 2359/ES, ele afirma que a comercialização do GLP no Espírito Santo é matéria de ordem geral, pois ocorre da mesma forma em todos os lugares do Brasil.

Em seu voto na ADI 2359/ES, o Min. Sepúlveda Pertence afirmou que a não existência de norma geral federal para regular o assunto “salvou” o plenário de distinguir até onde vai a legislação de normas gerais e onde começa a legislação estadual. Isso porque, não existindo norma geral federal, o estado adquiriu a competência legislativa plena.

Em meio a tentativas desencontradas de enquadramento de leis em normas gerais ou específicas, parece-me mais honesto admitirmos que, não havendo lei federal dispendo sobre determinada questão, poderá sempre o estado legislar sobre ela (nos limites da competência concorrente, é claro). E que o termo *norma geral* atua como uma limitação à competência da União, não dos estados-membros. Nesta toada, para a análise de inconstitucionalidade de leis estaduais pouco importa classificá-las em gerais ou específicas já que os estados, dentro de seu limite territorial, poderiam legislar em seu interesse na ausência (suplementarmente) ou na presença (complementarmente) de norma nacional prévia.

### **3.4 ADI 2.832/PR: Direito constitucionalmente assegurado a um bom cafezinho**

Esta ação trata da impugnação da Lei 13.519/2002, do Estado do Paraná, que “estabeleceu a obrigatoriedade de informação, conforme especifica, nos rótulos de embalagens de café comercializado no Paraná”. Ela foi julgada em 07/05/2008 e teve como Relator o Min. Ricardo Lewandowski.

Esta ADI foi incluída no presente trabalho com o objetivo de compararmos o tratamento dado pelo Supremo quando a lei estadual trata de relação de consumo no âmbito de atividade econômica privada, onde não há interesse público. No caso concreto, a norma estadual estabelece a) a obrigatoriedade de informação, nos rótulos das embalagens de café comercializado no Paraná, da porcentagem de cada espécie vegetal de que se compõe o produto; b) que o produto comercializado no estado com o nome de café somente poderá ser produzido a partir de grãos de espécies vegetais do gênero *Coffea* e c) a adoção de um selo de qualidade emitido pela Associação Paranaense de Cafeicultores – APAC, em todo café comercializado no Paraná.

A requerente, Confederação Nacional da Indústria, alegou que houve violação ao art. 22, incisos I e VIII, da CF, tendo a norma impugnada usurpado competência privativa da União ao legislar sobre direito comercial e comércio interestadual.



O Min. Lewandowski negou a alegada usurpação da competência federal de legislar sobre direito comercial e comércio interestadual pois o “ato normativo impugnado **tão somente visou à proteção ao consumidor**, informando-o sobre as características de produtos comercializados no Estado do Paraná”. Ou seja, utilizou o critério da finalidade para enquadrar a lei em matéria de competência legislativa concorrente.

Em seguida o Ministro Menezes Direito, acompanhado pelo Min. Gilmar Mendes, discursou sobre a necessidade da Corte de rever práticas no sentido de “ampliar a natureza federativa do Estado brasileiro”, expandindo a “autonomia político-jurídica das coletividades locais (estados-membros, DF e municípios)”.

Por fim, o que se vê neste acórdão, de forma bastante diversa do que ocorreu nos casos anteriores - em especial nos casos que envolviam serviços públicos - é uma verdadeira homenagem à tutela do consumidor como direito fundamental e princípio estruturador da ordem econômica que é.

Ministros como Celso de Melo e Carmen Lucia, totalmente avessos à intromissão dos estados quando o assunto é o consumo dos serviços regulados, enaltecem a atuação do Estado do Paraná na proteção do consumidor do cafezinho. Nas palavras do Ministro:

Com o claro objetivo de dar concreção e significado a tais proclamações constitucionais (*neutralizar o abuso do poder econômico e proporcionar uma vida digna às pessoas*), a Carta Política fez instaurar um estado de comunhão solidária entre as diversas esferas políticas que compõe a estrutura institucional da Federação brasileira, congregando-se em torno de finalidade comum, impregnada do mais elevado sentido social.

Dado o apreço com que é tratado o direito do consumidor neste processo, percebi que para o STF é tão mais fácil reconhecê-lo como objeto das ADIs estudadas quanto mais distante estiver o interesse público, mais precisamente o interesse da União.

### 3.5 Conclusão do capítulo

A análise da jurisprudência mostra que os magistrados do Supremo se valem de conceitos e classificações bastante subjetivos para justificar suas escolhas em relação à improcedência das ADIs estudadas, como no exemplo do enquadramento das leis estaduais em norma geral ou específica. Ademais, além desta dicotomia não fornecer critérios objetivos para a tomada de decisão em relação à constitucionalidade da lei, ela também é inútil pois, desde que não haja disposição da matéria em norma geral federal, os estados podem exercer a competência concorrente, dentro de seus limites territoriais.

Além disso, comparando as ADIs do capítulo anterior com as do presente capítulo noto que aquelas tratavam de direitos de consumidores no âmbito de serviços delegados mediante contrato de concessão de serviço público com a União, enquanto nestas temos vários casos distintos como: atividades concedidas pelo estado-membro (transporte intermunicipal), atividades delegadas por meio de autorização ou mero registro (revenda de combustíveis automotivos e de gás GLP) e atividade privada de produção/comercialização de produto (produção e venda de café). Ou seja, a União tem menor interesse no grupo de ações estudadas neste capítulo do que naquelas ligadas à energia elétrica e telecomunicações.

Por fim, observo a partir destes julgados improcedentes que, aos olhos dos magistrados do Supremo, a competência concorrente para a tutela do consumidor não é sempre mitigada. Os resultados desta pesquisa mostram que isso ocorreu sistematicamente apenas em um caso: aquele em que a União delega a atividade por meio de contrato de concessão de serviço público, como ocorre com energia elétrica e telecomunicações.

## Conclusão

O objetivo inicialmente projetado para o trabalho era entender como o Supremo Tribunal Federal decide ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra leis estaduais que tratam de direito do consumidor de serviços públicos, especialmente nos setores de telecomunicações e energia elétrica. Porém, no curso da pesquisa, identifiquei que esta pergunta não apresentava grande desafio, já que o STF declarava inconstitucionais todas as leis promulgadas com esta finalidade, normalmente por unanimidade, indicando razões bem semelhantes em todos os acórdãos, independentemente do teor das normas estaduais. Assim, percebi que a pergunta correta a fazer não era sobre *como* o Supremo estava julgando, mas *por que* ele decidia desta maneira.

Após analisar os julgados relacionados a tais matérias, detectei quatro argumentos utilizados para excluir estas leis do ordenamento: a) invasão de competência constitucional da União, pois a matéria insere-se tão somente em sua competência privativa; b) contraposição entre as figuras do usuário e do consumidor, não podendo o usuário ser tutelado por leis estaduais; c) impossibilidade de interferência estadual nas relações jurídico-contratuais entre a União e as empresas concessionárias, notadamente se essa ingerência normativa afetasse o equilíbrio-econômico financeiro do contrato; d) necessidade de tratamento unitário para os serviços de abrangência nacional.

Para compreender devidamente o sentido dessas decisões, busquei acórdãos relativos a processos similares, mas que tutelavam matéria de competência legislativa concorrente que protegiam consumidores de outros serviços e produtos ou em outras áreas além do consumo. Para minha surpresa, encontrei um conjunto de ADIs improcedentes, no qual os ministros classificaram as iniciativas estaduais como desejáveis à manutenção do equilíbrio federativo, além de extremamente benéficas ao consumidor.

Após análise minuciosa desses processos, identifiquei que o critério de fato utilizado pelo STF para negar a competência dos estados-membros para legislar quando o serviço era de energia elétrica e telecomunicações, mas afirmá-la em outros âmbitos, era

a existência (ou ausência) de um contrato de concessão celebrado entre a União e as empresas concessionárias.

Além disso, foi possível identificar uma gradação da permissão dada aos estados para legislarem na seara do consumo. Quanto mais o setor era regulado pela União, menor a abertura dos ministros da Corte para a competência legislativa concorrente do ente federado. Para a devida compreensão desse ponto, vale fazer uma distinção teórica entre serviços públicos e os serviços de utilidade pública (como a distribuição de combustíveis). Odete Medauar afirma que, para uma atividade ser classificada como serviço público deve haver “relação de dependência entre a atividade e a Administração ou a presença orgânica da Administração; quer dizer, a Administração está vinculada a essa atividade. Sua intervenção, portanto é maior do que a aplicação de medidas decorrentes do poder de polícia”. (1998, pp.330-331). A Administração nesses casos é parte essencial na organização da atividade, tendo em vista que:

a Constituição Federal fixa vínculo orgânico, ao dispor, no caput do art. 175, que incumbe ao poder público a prestação dos serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão, ou permissão. Por isso, os chamados ‘serviços de utilidade pública’, não podem ser qualificados como serviços públicos, em sentido técnico, por faltar o vínculo orgânico com a Administração, por não incumbir ao poder público (Medauar, 1998, pp. 330-331).

Esta é a chave para explicar a diferença nos julgamentos das ações analisadas nos capítulos 2 e 3. No capítulo 2, as ações procedentes tratam de serviços públicos próprios, em que as atividades são de titularidade exclusiva do Estado e a delegação é feita a partir de um contrato de concessão com a União. Já as ações declaradas improcedentes pelo Supremo estão inseridas no âmbito das atividades privadas ou privadas de interesse público. São atividades que, quando delegadas, o são mediante autorização (distribuição de GLP) ou mero registro junto ao poder público (postos de combustíveis). Nesses casos, ao contrário do que ocorre nos serviços públicos, não há uma interferência ativa do Estado na realização da atividade, embora os agentes estejam sujeitos “a um controle constante e que pode em alguns aspectos imiscuir-se em elementos contratuais da prestação da atividade, para que ela, não apenas não agrida o interesse público, mas também contribua para a sua realização” (Aragão, 2013, p. 187).

O conjunto de decisões analisadas indica que prevalece no Supremo uma preocupação com a manutenção do equilíbrio econômico do contrato de concessão, ao mesmo tempo em que existe o reconhecimento do ente federativo titular da atividade como autoridade legislativa exclusiva no assunto. Isso pôde ser observado especialmente quando o poder concedente era a União.

Essa é uma concepção bastante compatível com a posição defendida por Alexandre Santos de Aragão (2013, p.542), que sustenta que a partir do momento em que assina o instrumento do contrato de concessão, o particular se submete a um estatuto dinâmico, em que leis e regulamentos podem modificar as condições do serviço, restando intocável apenas o equilíbrio econômico-financeiro. Nesse âmbito, o poder concedente possuiria poderes exorbitantes e unilaterais, que não seriam admissíveis em um contrato de direito privado.

De acordo com os resultados da pesquisa, um contrato de concessão assinado com a União é capaz inclusive de mitigar a competência legislativa concorrente estipulada pela Constituição. Uma explicação *prima facie* viável para essa situação seria entender que a própria Carta Constitucional, através do seu artigo 175, criou uma situação em excepcionaria a regra da competência concorrente dos estados-membros para legislar sobre direitos do consumidor. Porém, as decisões do STF não afirmam uma exceção desse tipo com relação a serviços públicos concedidos por estados e municípios (como transporte público e saneamento, por exemplo), situações em que a União continua se utilizando de sua competência concorrente para propor normas gerais e se imiscuir nas relações contratuais de outros entes.

Portanto, verifica-se um desequilíbrio no exercício das competências concorrentes pelos entes federativos, na qual a jurisprudência do STF tende a reforçar o poder da União e a exigir dos estados a compatibilização de sua atuação não apenas com as leis federais, mas também com os próprios contratos celebrados pelo poder executivo federal. Essa tendência a manter o papel central da União é compatível com as observações de Hans Kelsen sobre o controle concentrado de constitucionalidade, em texto publicado originalmente em 1928:

O verdadeiro respeito à ideia federalista, expressa na Constituição geral do Estado, exige que o Direito de Estado derrube o direito estadual tão pouco quanto este derruba aquele e que ambos sejam julgados, em suas relações recíprocas, à luz da Constituição geral, que delimita seus

respectivos domínios. Um ato jurídico do Estado central que, extrapolando os limites a ele colocados pela Constituição geral, invade o domínio constitucionalmente assegurado aos Estados-membros não deve ter mais valor jurídico que um ato de um Estado membro realizado em violação da competência do Estado central. Esse princípio é o único condizente com a essência do Estado federal e só pode ser realizado por um tribunal constitucional. (Kelsen, 2003, p.130).

Utilizando-se do conceito de federalismo como arranjo equilibrado de poder entre os entes, Paulo Lobo sustenta que atualmente vivemos num paradigma que procura conferir maior liberdade aos estados-membros para construírem sua própria legislação, de maneira que sua autodeterminação constitui a regra. Por isso, pode-se dizer que, em se tratando de competências concorrentes, deveria ser limitado o espaço para legislar da União, vez que deveria se resumir ao princípios ou normas gerais. Vedações e limitações ao poder estadual de legislar concorrentemente apresentam-se como exceções e, portanto, deveriam receber interpretação restritiva nos tribunais (Lobo, 1989, pp.97-98). Essa, inclusive, é uma interpretação que daria peso ao fato de que a União somente tem as competências que a ela são atribuídas expressamente pela CF, visto que a competência residual é dos estados.

Essa, porém, não é a interpretação dominante no STF no âmbito dos direitos de usuários de serviços públicos, que se mostra refratária à possibilidade de haver regulações estaduais diferentes sobre serviços concedidos pela União. Essa posição é tão consolidada na jurisprudência que o Ministro Gilmar Mendes, na ADI 4.715-MC /MS, chegou a propor que o mérito de pedidos nesse sentido fosse julgado já na apreciação liminar dos pedidos de inconstitucionalidade de leis estaduais que versem sobre a proteção dos usuários. Em outras palavras, sua proposta é tratar como ações repetitivas (e pacificamente procedentes) todas as ADIs que envolvam proteção ao usuário de serviços públicos.

Tal posição privilegia a celeridade do processo e as estatísticas do Supremo, mas varre para debaixo do tapete uma discussão que envolve a proteção de um direito fundamental, assim como o equilíbrio do nosso sistema federativo. Além disso, trata-se de mais um exemplo da atuação de nossa Corte Constitucional na defesa da unidade federativa como hegemonia do ente central e não como pluralidade, fortalecimento da democracia participativa e da cidadania.

## Referências

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. **A quem interessa o controle de constitucionalidade: o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Relatório de pesquisa, UNB, 2013. Disponível em: ([http://www.fd.unb.br/images/stories/FD/Eventos\\_e\\_Noticias/Relatório\\_Divulgacao - Pesquisa CNPq.pdf](http://www.fd.unb.br/images/stories/FD/Eventos_e_Noticias/Relatório_Divulgacao_-_Pesquisa_CNPq.pdf)). Acesso em junho/2014.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, p. 16-20, 1994.
- GONZALES, Douglas Camarinha. **Competências legislativas dos entes federados; conflitos e interpretação constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- HORTA, RAUL MACHADO. **Repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, 1993.
- KELSEN, Hans. **A garantia jurisdicional da Constituição** (a justiça constitucional). Publicado originalmente na Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Paris, v. XLV, n. 2, avril-mai-juin 1928, p. 197-257. Texto traduzido por Jean François Cleaver para Direito Público nº 1 – Doutrina Estrangeira – jul-ago-set/2003. Disponível em: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewFile/504/810>. Acesso em junho/2014.
- LOBO, Paulo Luiz Neto. **Competência legislativa concorrente dos Estados-membros na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 26, n. 101, jan./mar. 1989.
- LOPES, Othon de Azevedo. **Princípios jurídicos e regulação**. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- LOWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1986.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo . **Competência concorrente limitada. O problema da conceituação de normas gerais.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 25, n. 100, out./dez. 1988.

TAVARES, André Ramos. **Aporias acerca do condomínio legislativo no Brasil:** uma análise a partir do STF. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. – RBEC. Belo Horizonte, ano 2, n.6, p.161-188, abr./jun. 2008.



## Anexo – Tabela de Jurisprudência

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competencia da União	Competencia do Estado	Decisão	Razões da decisão
1993 e 2000	855/PR	Obriga a pesagem à vista do consumidor de cada botijão entregue e recolhido pelos estabelecimentos que comercializam GLP.	Sepúlveda Pertence (liminar), Octavio Gallotti	Conf. Nacional do Comércio x Governo e Ass. Legislativa do PR	Art. 22, IV (energia), VI (sistema de medidas). Par. Único. Art. 238 (venda e revenda de combustíveis)	Art. 24 V (produção e consumo), VIII (responsabilidade por dano ao consumidor)	Proc.	Inconstitucionalidade formal por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o tema (CF/88, arts. 22, IV, 238). Violação ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos.
2011	874/BA	Obriga a instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo de passageiros.	Gilmar Mendes	Conf. Nacional do Transporte x Governo e Ass. Legislativa da BA	Art. 22, XI (transito e transporte)	Art. 23, XII (política de educação para a segurança do transito).	Proc.	Trânsito e transporte. Competência exclusiva da União (CF, art. 22, XI). Inexistência de lei complementar para autorizar os Estados a legislar sobre questão específica, nos termos do art. 22, parágrafo único da CF .
1993 e 2013	903/MG	Obriga adaptações nos coletivos intermunicipais visando facilitar o acesso e a permanência de portadores de deficiência física.	Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Dias Toffoli	Conf. Nacional do Transporte x Ass. Legislativa de MG	Art. 22, XI (transito e transporte)	Art. 23, II (saúde, assistência pública e garantia das pessoas portadoras de deficiência).	Improc.	A CF estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência. Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a competência privativa da União (art. 22, XI, CF), prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF). Competência concorrente dos entes federados.

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competencia da União	Competencia do Estado	Decisão	Razões da decisão
1999 e 2009	1980/PR	Assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre procedência e qualidade dos produtos combustíveis comercializados no Estado do Paraná.	Sidney Sanches e Cezar Peluso	Conf. Nacional do Comércio x Governo e Ass. Legislativa do PR	Art. 22, incisos I, IV e XII Art. 170, Art. 177, Art. 238.	Art. 24, V e VIII	Improc.	Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade. Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. § 2º, e 170, inc. V, da CF.
2003	2334/DF	Obriga as distribuidoras colocarem lacres eletrônicos nos tanques dos postos de combustíveis do Estado do RJ.	Gilmar Mendes	Conf. Nacional do Comércio x Governo e Ass. Legislativa do RJ	Art. 22, incisos I, IV e XII Art. 170, Art. 177, Art. 238.	Art. 24, V e VIII	Improc.	Não configurada a alegada usurpação de competência privativa da União por Lei estadual. Competência concorrente que permite ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral (art. 24, inciso V da Constituição).
2006	2359/ES	Dispõe sobre a comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis.	Eros Grau	Conf. Nacional da Indústria x Governo e Ass. Legislativa do ES	Art. 5, XXIX (proteção à propriedade das marcas), Art. 22, I (direito comercial e penal)	Art. 24, V e VIII	Improc.	O texto normativo questionado contém diretrizes relativamente ao consumo de produtos acondicionados em recipientes reutilizáveis --- matéria em relação à qual o Estado-membro detém competência legislativa [artigo 24, inciso V, da Constituição do Brasil]. Quanto ao gás liquefeito de petróleo [GLP], a lei impugnada determina que o titular da marca estampada em vasilhame, embalagem ou recipiente reutilizável não obstrua a livre circulação do continente [artigo 1º, caput]. A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no artigo 170, V, da Constituição do Brasil. O texto normativo estadual dispõe sobre matéria da competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o DF.

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competencia da União	Competencia do Estado	Decisão	Razões da decisão
1999 e 2009	1980/PR	Assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre procedência e qualidade dos produtos combustíveis comercializados no Estado do Paraná.	Sidney Sanches e Cezar Peluso	Conf. Nacional do Comércio x Governo e Ass. Legislativa do PR	Art. 22, incisos I, IV e XII Art. 170, Art. 177, Art. 238.	Art. 24, V e VIII	Improc.	Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade. Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. § 2º, e 170, inc. V, da CF.
2003	2334/DF	Obriga as distribuidoras colocarem lacres eletrônicos nos tanques dos postos de combustíveis do Estado do RJ.	Gilmar Mendes	Conf. Nacional do Comércio x Governo e Ass. Legislativa do RJ	Art. 22, incisos I, IV e XII Art. 170, Art. 177, Art. 238.	Art. 24, V e VIII	Improc.	Não configurada a alegada usurpação de competência privativa da União por Lei estadual. Competência concorrente que permite ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral (art. 24, inciso V da Constituição).
2006	2359/ES	Dispõe sobre a comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis.	Eros Grau	Conf. Nacional da Indústria x Governo e Ass. Legislativa do ES	Art. 5, XXIX (proteção à propriedade das marcas), Art. 22, I (direito comercial e penal)	Art. 24, V e VIII	Improc.	O texto normativo questionado contém diretrizes relativamente ao consumo de produtos acondicionados em recipientes reutilizáveis --- matéria em relação à qual o Estado-membro detém competência legislativa [artigo 24, inciso V, da Constituição do Brasil]. Quanto ao gás liquefeito de petróleo [GLP], a lei impugnada determina que o titular da marca estampada em vasilhame, embalagem ou recipiente reutilizável não obstrua a livre circulação do continente [artigo 1º, caput]. A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no artigo 170, V, da Constituição do Brasil. O texto normativo estadual dispõe sobre matéria da competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o DF.

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competencia da União	Competencia do Estado	Decisão	Razões da decisão
2008	2832/PR	Estabelece obrigatoriedade de informação, conforme especifica, nos rótulos de embalagens de café comercializado no Paraná.	Ricardo Lewandowski	Confederação Nacional da Indústria x Governo e Ass. Legislativa do PR	Art. 22, I (direito comercial) e VIII (comércio interestadual)	Art. 24, V e VIII	Improc.	O ato normativo impunado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor. Precedente deste Tribunal (ADI 1980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis. Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, o Código do Consumidor.
2011	3343/DF, 4478/AP e 3847/SC	Veda assinatura básica de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia.	Ayres Britto e Gilmar Mendes	Assoc. brasileira de Concessionárias de Serviço telefônico fixo, Governo do DF e de SC x Ass. Legislativa do AP e de SC, Câmara Legislativa do DF	Art. 22, IV (telecomunicações)	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e energia elétrica (CF, arts. 21, XI e XII, 'b', e 22, IV). Inconstitucionalidade formal, porquanto necessariamente inserida a fixação da "política tarifária" no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição e elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Inexiste competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (CF, art. 24, V e VII), descabendo, ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos, já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (CF, art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula "direitos dos usuários" prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição.
2004 e 2010	3322/DF	Exige individualização de informações na fatura de telefonia fixa.	Cezar Peluso, Gilmar Mendes	Governador do DF x Câmara Legislativa do DF	Art. 22, IV (telecomunicações)	Art. 24, V e VIII	Proc.	Disposições sobre ônus da prova, termo de adequação e multa. 8. Invasão da competência legislativa da União. 9. Violação dos artigos 22, incisos I, IV, e 175, da CF.

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competência da União	Competência do Estado	Decisão	Razões da decisão
2006	3533/DF	Obriga as concessionárias a colocar contadores de pulsos em cada ponto do consumo no endereço em que estiverem instaladas.	Eros Grau	Governador do Distrito Federal x Câmara Legislativa do DF	Art. 21, XI e art. 22, IV.	Art. 24, V e VIII	Proc.	A Lei distrital n. 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa --- artigo 22, inciso IV, da Constituição do Brasil. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05.
2011	3661/AC	Proíbe o corte por falta de pagamento às sextas, sábados, domingos, feriados e no último dia útil anterior ao feriado.	Carmem Lucia	Procurador-Geral da República x Ass. Legislativa do AC	Art. 22, IV (água e energia), art. 21, XII, al. b; art. 175; e art. 30, I e V.	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência da União para legislar sobre serviço de energia elétrica. Competência do Município para legislar sobre serviço de fornecimento de água. Afronta aos art 21, inc. XII, alínea b, art. 30 inc. I e V e art. 175 da Constituição da República.
2007	3729/SP	Proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário.	Gilmar Mendes	Governador de SP x Ass. Legislativa de SP.	Art. 22, IV (água e energia), art. 21, XII, al. b.	Art. 24, V e VIII	Proc.	Impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Violação aos arts. 21, XII, b, 22, IV, e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III da Constituição Federal. Inconstitucionalidade.
2011	3905/RJ e 3558/RJ	Obriga concess. de energia elétrica, água, telefonia e gás a instalar medidores de consumo na parte interna da propriedade.	Carmen Lucia	Assoc. bras. de distrib. de energia elétrica x Ass. Legi. do Estado do RJ.	Art. 22, IV (água e energia), art. 21, XII, al. b; art. 37, XXI (equilíbrio econ. financeiro)	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência da União para legislar sobre serviço de energia elétrica. Afronta ao art. 1º, 5º, inc. XXXVI, art. 21, inc. XII, alínea b, art 22, inc. IV, e art. 175 da Constituição da República.

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competerncia da União	Competencia do Estado	Decisão	Razões da decisão
2006	3533/DF	Obriga as concessionárias a colocar contadores de pulsos em cada ponto do consumo no endereço em que estiverem instaladas.	Eros Grau	Governador do Distrito Federal x Camara Legislativa do DF	Art. 21, XI e art. 22, IV.	Art. 24, V e VIII	Proc.	A Lei distrital n. 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa --- artigo 22, inciso IV, da Constituição do Brasil. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05.
2011	3661/AC	Proíbe o corte por falta de pagamento às sextas, sábados, domingos, feriados e no último dia útil anterior ao feriado.	Carmem Lucia	Procurador-Geral da República x Ass. Legislativa do AC	Art. 22, IV (água e energia), art. 21, XII, al. b; art.175; e art. 30, I e V.	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência da União para legislar sobre serviço de energia elétrica. Competência do Município para legislar sobre serviço de fornecimento de água. Afronta aos art 21, inc. XII, alínea b, art. 30 inc. I e V e art. 175 da Constituição da República.
2007	3729/SP	Proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário.	Gilmar Mendes	Governador de SP x Ass. Legislativa de SP.	Art. 22, IV (água e energia), art. 21, XII, al. b.	Art. 24, V e VIII	Proc.	Impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Violação aos arts. 21, XII, b, 22, IV, e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III da Constituição Federal. Inconstitucionalidade.

Ano de julgam.	ADI	Ementa da Lei	Ministro Relator	Partes	Competencia da União	Competencia do Estado	Decisão	Razões da decisão
2010	4083/DF	Proíbe a cobrança de taxas adicionais fixas ou variáveis para instalação e uso de acesso à Internet a partir do 2º ponto de acesso.	Carmem Lucia	Governador do Distrito Federal x Câmara Legislativa do DF	Art. 21, XI, 22, IV (telecomunicações)	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência privativa da União para legislar sobre serviços de telecomunicações. Inconstitucionalidade formal. Ainda que ao argumento de defesa do consumidor, não pode lei distrital impor a uma concessionária federal novas obrigações não antes previstas no contrato por ela firmado com a União.
2013	4715 MC / MS	Veda a imposição de limite de tempo para a utilização de créditos ativados de telefones celulares pré-pagos	Marco Aurélio	Assoc. de Operadoras de Celulares x Ass. Legislativa do MS	Art. 21, XI, 22, IV e 175 parágrafo único, I e II.	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência – Telecomunicações. Ante lei estadual que veio a dispor sobre validade de crédito de celular pré-pago, projetando-o no tempo, surge relevante argumentação no sentido de competir à União legislar sobre telecomunicação.
2011	4533 MC / MG	Obriga o fornecedor a informar, no instrumento de cobrança enviado ao consumidor, a quitação de débitos anteriores.	Ricardo Lewandowski	Assoc. Brasileira das prestadoras de Serviços de Telecomunicações x	Art. 21, XI, 22, IV.	Art. 24, V e VIII	Proc.	Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Ofensa aos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, I e II, da CF. Liminar deferida. Norma estadual que imponha obrigações e sanções para empresas, dentre as quais as prestadoras de serviços de telecomunicações, não previstas nos contratos previamente firmados com a União, a qual detém a competência privativa para legislar em tais casos, viola, à primeira vista, o Texto Constitucional, conforme pacífica jurisprudência deste Tribunal.

